

Memoria

Congreso Nacional de Vivienda 2013

12, 13 y 14 de marzo

EJE TEMÁTICO 4

Financiamiento y mercado de la vivienda ponencias
Coordinador: Normand Asuad



Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
**Programa Universitario de Estudios
sobre la Ciudad**

Eje Temático 4

FINANCIAMIENTO Y MERCADO DE LA VIVIENDA

PONENCIAS

El mercado habitacional formal en la periferia metropolitana de Puebla, 1990-2010	
Cabrera Montiel, Lorena y Delgado, Javier.	3
Mecanismos de financiamiento colectivo a largo plazo a través del mercado de valores	
González González, Armando y Vera López, Juana Isabel.	7
Vivienda de interés social y utilidad: estudio de caso en la ciudad Zacatecas-Guadalupe, 1990-2010.	
González Hernández, Guadalupe Margarita	23
El financiamiento y su impacto en el mercado inmobiliario para sectores populares	
Guzmán Huitrón, José Ignacio.	36
Los subsidios a la vivienda en México.	
Lerín Rueda, Ricardo.	55
Las cualidades ambientales de Cuernavaca; confort y competitividad urbana	
Mariscotti Rodríguez Santana, Jacinto y Monroy Ortiz, Rafael.	69
Políticas de Acceso al Suelo en el Caso Mexiquense	
Soto Sánchez, Ulises Johamin / Monroy Ortiz, Rafael.	86

El mercado habitacional formal en la periferia metropolitana de Puebla, 1990-2010¹.

Lorena Cabrera Montiel y Javier Delgado ²

En la ponencia se aborda la dinámica del mercado de vivienda formal en Puebla, entre 1990 y 2010, con énfasis en las operaciones que han tenido un efecto más importante en la expansión del área metropolitana³.

Interesa determinar si la diversificación del financiamiento, el predominio del mercado medio y residencial, las inversiones y políticas públicas, facilitadoras de esa intervención, se correlaciona con la expansión periférica descontrolada y dispersa verificada en el periodo. Ello ha dado como resultado una estructura urbana desarticulada, en un tiempo histórico relativamente corto -la ciudad conservó desde tiempos coloniales, una estructura compacta y densa-, que refuerza las diferencias espaciales entre los distintos estratos socioeconómicos. Su distribución en sectores y agrupaciones aisladas y cerradas, agravan la fragmentación, la segregación y la desigualdad social.

Por qué Puebla es un buen ejemplo

La ciudad de Puebla -en su dimensión metropolitana-, es un buen ejemplo para estudiar los cambios en su estructura urbana debidos a las características de la promoción inmobiliaria y de la oferta habitacional.

La demanda estatal de vivienda representa 4.2% de la nacional y el rezago rebasa ahí, las 346 mil viviendas compuesto por 87 mil familias que requieren apoyos para compra, 65 mil para autoproducción y 193 mil para mejoramiento (SHF, 2012a). Paradójicamente, en 2010 el parque habitacional estatal de viviendas deshabitadas (239 mil) representó 14% del total nacional (4º lugar). Solamente el municipio de Puebla contó con más de 68 mil viviendas deshabitadas, ubicándose en el 3º sitio nacional. Por otra parte, en 2010 el estado de Puebla ocupó el 2º lugar nacional entre las entidades peor calificadas según el Índice de Satisfacción del Acreditado de INFONAVIT. Los municipios de estudio fueron evaluados con efectividad baja por sus usuarios; destacando Amozoc entre los cinco peor calificados. En 2010 y 2011, también se ubican tres de los cinco peores conjuntos del país. Las calificaciones nacionales más bajas (1º y 2º) fueron para los conjuntos “Galaxia Almecatla” en Cuautlancingo y “Galaxia La Calera” en Puebla, ambos de la inmobiliaria Diarel-SARE.

¹ El presente trabajo forma parte de la tesis doctoral que Lorena Cabrera elabora en el Posgrado en Geografía de la UNAM, sobre la promoción inmobiliaria de vivienda y la expansión urbana de Puebla en ese mismo periodo.

² Posgrado en Geografía, UNAM.

³ Del total metropolitano, el estudio se centra en los nueve municipios con mayor dinamismo inmobiliario: Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.

Todo ello permite advertir la importancia y competencia del mercado inmobiliario que participa en la producción social del suelo urbano bajo una lógica inmediatista, cobijado por políticas urbanas guiadas por la desregulación. Todo ello, en medio de un entorno social crítico para la mayoría de la población. Al mismo tiempo, la ciudad enfrenta los mismos problemas que otras áreas metropolitanas como son la dificultad para conciliar la delimitación política municipal frente un proceso que no respeta fronteras administrativas y la insuficiencia de una planeación formal que lejos de enfrentar el problema, lo ha facilitado.

Crecimiento urbano y formación de sectores, 1990-2010

A pesar de que su localización es muy desigual, la incidencia de la promoción formal de vivienda (fraccionamientos autorizados, con servicios y título de propiedad) en la expansión metropolitana, es muy alta, pues representa aproximadamente 25% del total, casi 5 mil hectáreas, de los cuales, 10% fue sobre terrenos de origen ejidal y 15% en otro tipo de propiedad).

El mayor incremento ha sido en Amozoc, Puebla y San Andrés Cholula, mientras que en Coronango o Huejotzingo ha sido casi nulo. Al norte y norponiente, el incremento se debe principalmente a la creación de reservas en suelo ejidal -vía expropiación-, para construir zonas industriales. Recientemente en Cuautlancingo, aumentaron desmesuradamente pequeñas promociones dispersas en terrenos agrícolas. Hacia el surponiente y suroriente predominan el crecimiento formal y las operaciones privadas (para especulación o producción de vivienda). En San Andrés y San Pedro Cholula predominan los fraccionamientos (medio/residencial), promovidos por empresas asociadas con propietarios de lotes periféricos, que aprovechan los valores culturales y paisajísticos de la zona, al igual que en el oriente de la ciudad.

En este marco, llama la atención el caso de la reserva Atlixcáyotl-Quetzalcóatl ubicada al poniente de la ciudad, que en 1992 se constituyó con fines sociales que justificaran la expropiación de suelo ejidal. Dicho status legal fue modificado para reducir las áreas dedicadas al equipamiento y de reserva ecológica en favor del comercio, vivienda residencial y otros servicios.

Incremento del volumen de vivienda, 1990- 2010

De acuerdo con información censal de INEGI respecto al total de vivienda habitada, los municipios que tuvieron una mayor tasa de crecimiento dentro del área de estudio, fueron San Andrés Cholula (7.37%), Cuautlancingo (7.07%) y Amozoc (6.68%). En contraste, en el municipio central fue de 3.08%, en San Pedro Cholula de 3.89% y en Huejotzingo de 3.58%, además, con una tendencia negativa.

En la mayoría de los municipios, entre 1995 y 2000, se observó un descenso del crecimiento, que se revierte a partir de 2000. Destaca el incremento en San Andrés Cholula (2000-2005) y en Cuautlancingo, Amozoc, J. C. Bonilla, Coronango y Ocoyucan (2005-2010).

Debido a la densidad diferencial, el incremento municipal de vivienda no corresponde con la superficie de expansión ni con el incremento poblacional, pero también intervienen en ello, las formas de agrupación y una sobreoferta

en algunos sectores como en San Andrés Cholula. Entre 2005 y 2010, hubo un incremento de más de 102 mil viviendas totales en los municipios estudiados (1,704 viviendas producidas por mes, 74 por día, tres cada hora), contra un incremento de más de 66 mil viviendas habitadas.

Los promotores inmobiliarios

En el área participan una amplia gama de agentes privados y empresas promotoras de distintas categorías, diferenciadas por el tipo de operaciones que realizan, su organización interna, tipo de sociedad, capital, profesionalización, cantidad y magnitud de operaciones, productos que ofrecen y presencia geográfica. Se distinguen también por los nexos con personajes clave en el sistema financiero, el gobierno y la política. Se han identificado a los empresarios con mayor producción de vivienda formal en el área y las características de sus intervenciones.

Así, cuatro promotores (SADASI, SARE, GEO, ARA) concentran 38% del volumen de vivienda, con más de 5 mil viviendas, producidas cada una, en el periodo. Estos promotores -con excepción de SADASI- cotizan en la BMV y están entre los diez principales constructores de vivienda financiados por INFONAVIT, a pesar de que ninguno de ellos ostenta el rango de “mejores empresas” de acuerdo con el ISA. Dieciocho empresas –de medianas a grandes- agrupan 28% de la producción (35,800 viviendas), con un volumen individual de más de mil viviendas. Quince empresas –con producción de 500 a mil viviendas-, ocupan 8% (más de diez mil viviendas). El resto, 27% (más de treinta mil viviendas) ha sido producida por cientos de pequeños promotores distintos. Además, son pocos los constructores que llegan a realizar más de cinco promociones.

Conclusiones.

- En Puebla, las acciones gubernamentales para el desarrollo urbano y la modernización económica (reservas territoriales, urbanización regulada, producción de vivienda, inversión en infraestructura), así como la reforma agraria de 1992, cambiaron la dinámica del mercado de suelo. Se intensificaron las acciones de regularización y los efectos privatizadores facilitaron el crecimiento mediante mecanismos legales de transferencia de tierra social al mercado.
- La distribución y superficie de las promociones de vivienda reflejan la jerarquía de los agentes económicos. Asimismo, otras operaciones inmobiliarias: *obra pública* -infraestructura, equipamiento-, *espacios para la terciarización*, de *fomento industrial*; privilegian zonas modificando la estructura urbana. La extensión de las zonas residenciales, junto con otros productos inmobiliarios –oficinas corporativas o gubernamentales, centros comerciales especializados, instituciones educativas y de salud privadas-, ocasionan la formación de ‘islas’ urbanas y variaciones del valor del suelo, agravando las desigualdades socio espaciales.
- Se expresa una expansión horizontal y dispersa, con grandes vacíos internos. No obstante, en los últimos años, empieza a haber una densificación relativa, tanto en zonas consolidadas como en las periféricas, por la supresión de restricciones normativas de la altura, su aceptación (por precio y accesibilidad), por lo que podría continuar esa

tendencia. A su vez, las nuevas formas inmobiliarias extienden el modelo de 'vecindario cerrado' hacia zonas cada vez más lejanas, aisladas unas de otras.

Referencias básicas

- BBVA (2011). "La vivienda deshabitada en México". *Situación Inmobiliaria*, Julio, 25-34.
- CIDOC/SHF (2011). *Estado Actual de la Vivienda, 2011*. México.
- Glaesler, E (2011) El triunfo de las ciudades, ed. Taurus, México, 494, pp.
- INEGI (2005a). *Base de datos "Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad"*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INFONAVIT (2010-2012). *Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA)*. Recuperado Septiembre de 2012, en [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Trabajadores/Indice_Satisfaccion_Acreditado_\(ISA\)/](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/Trabajadores/Indice_Satisfaccion_Acreditado_(ISA)/)
- Jacobs, J. (2011, 1ª ed. 1961) Muerte y vida de las grandes ciudades, Capitán Swing Libros, Salamanca.
- SHF (2012a). *México: Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico*. México: Sociedad Hipotecaria Federal.

Mecanismos de financiamiento colectivo a largo plazo a través del mercado de valores.

Mtro. Armando González González y Dra. Juana Isabel Vera López ⁴

Introducción

En los últimos años han surgido avances importantes en el reconocimiento de que la problemática de la vivienda implica la necesaria adopción de un enfoque territorial integral (suelo, desarrollo urbano y vivienda) como estrategia unidireccional para el desarrollo de las ciudades, sin embargo, los instrumentos de intervención y las instancias responsables en esta materia, han transitado por un camino nada fácil que ha limitado la aplicación efectiva de dicho enfoque, hasta ahora abordado de manera sectorial.

La agenda del desarrollo integral de las ciudades para los próximos años, tiene que ver con lo que algunos estudiosos han denominado “los dientes” de la política pública urbana y esto pasa por la cuestión instrumental y la claridad de las responsabilidades de los tomadores de decisiones en materia urbana en las distintas esferas de gobierno.

Es por ello, que esta oportunidad se propone un mecanismo para financiar la construcción y/o autoconstrucción de vivienda formal a través de la instauración de fideicomisos de recursos mixtos a través del mercado de valores en polígonos de actuación concertada (PAC), tanto para construcción de vivienda nueva, como para mejoramiento integral barrial en espacios cuya producción dominante de la vivienda ha sido la autoconstrucción.

Las ciudades crecen preponderantemente por la demanda de vivienda, que en su mayoría es de interés social o de la modalidad que el sector público de vivienda etiqueta como del tipo económica, así como de la vivienda y lotes que se catalogan como irregulares, al carecer de los procesos de fraccionamiento o subdivisión que señala la legislación en materia urbana. De esta forma, se pueden lograr más acciones de vivienda a costos menores si se concretan acciones en (PAC) definidos a partir de la vocación económica y ambiental del suelo. Esto debido a que se estima que el impacto de los costos de urbanización que debieran ser proporcionados por el fraccionador, el desarrollador y el Estado –en ese orden-, incide fuertemente en el costo total de una vivienda, además de que es uno de los factores que, junto con el suelo, producen mayor incertidumbre a los desarrolladores de vivienda, así como riesgo de viabilidad de un proyecto inmobiliario, con lo que se vincula la política de suelo, el desarrollo urbano con la política de vivienda.

Una solución es la creación de fideicomisos para la construcción de vivienda lo que permitirá obtener recursos económicos a corto plazo y una bursatilización de la deuda que será pagada a largo plazo y, con la venta de los proyectos de desarrollo habitacional, se generarán mayores flujos de efectivo que podrán ser reinvertidos en otras áreas prioritarias para el desarrollo de los municipios.

⁴ El Colegio de Tamaulipas. Profesora-investigadora de El Colegio de Tamaulipas. Email: juanaisabelvera@yahoo.com.mx.

Existen numerosas ventajas al adherirse a la figura de un fideicomiso para atender el sector específico de la vivienda, entre ellas se encuentran que la participación Estado-sector privado se enmarca en lineamientos específicos para que los desarrolladores de vivienda puedan construirla dentro de los marcos establecidos por la política de vivienda federal; se establecen mecanismos de coparticipación colectiva entre actores políticos y económicos que permite una planificación urbana ordenada y ambientalmente sustentable; los recursos económicos son contratados con instituciones financieras dentro de esquemas financieramente viables.

1. Fuentes de financiamiento del mercado de vivienda

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria representan un potencial enorme para ser una fuente de fortalecimiento municipal en materia de vivienda y el desarrollo urbano de las ciudades.

En México, al atraso estructural de los gobiernos locales para operar un catastro, la ausencia de personal capacitado, la falta de incentivo para recaudar, entre otras razones, explican que nuestro país siga siendo uno de los que menos recaudan en el mundo a pesar de los apoyos de SEDESOL y los créditos movilizados por Banobras desde los noventas, para modernizar los catastros.

1.1. Predial

Al considerar las fuentes de financiamiento municipales para la construcción de obra pública, la principal fuente de ingresos propios la constituye el impuesto predial⁵. Si tomamos como caso específico el municipio de Ciudad Victoria⁶, tenemos los siguientes datos⁷:

Tabla No. 1: Ley de Ingresos de Victoria, Tamps., ejercicio fiscal año 2013.

Conceptos	Subtotal	Subtotal	Total
Impuestos		72,435,000	
Impuesto predial	38,480,000		
Derechos		21,820,000	
Productos		2,000,000	
Aprovechamientos		8,550,000	
Participaciones		295,000,000	
Aportaciones		167,000,000	

Para Ciudad Victoria el tributo inmobiliario constituye el 36.72% de sus ingresos propios. Representando un 53% de los impuestos municipales a recaudar.

⁵ Es necesario incrementar la autonomía municipal de los ingresos procedentes de la federación, deben aumentarse las fuentes de financiamiento municipal.

⁶ Se realizó el análisis de los ingresos de Ciudad Victoria, Tamps., como caso específico, pero pudo haber sido otro municipio porque la tendencia que se presenta es a nivel general.

⁷ Los ingresos propios municipales se constituyen por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los ingresos provenientes de la federación son las participaciones, aportaciones, así como los convenios.

Convenios		500,000	
Total			567,305,000

Fuente: Elaboración propia con base a información de la Ley de Ingresos del municipio de Victoria, Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2013. POE: jueves 20 de diciembre de 2012.

De acuerdo al artículo 115 de la CPEUM, f. IV, inciso a) los municipios... "Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

Sin embargo, en las ciudades no solamente persiste una cultura del "no pago". También existe una cultura del "no cobro" de parte de los gobiernos locales, donde los presidentes municipales no quieren asumir los costos políticos de cobrar a todos los propietarios el impuesto predial, a pesar de ser el más importante de sus ingresos propios.

En este sentido, el municipio puede obtener ingresos a través del cobro del impuesto predial y otras tributaciones que sean relativas a la propiedad inmobiliaria, así como por la mejora que provenga de un cambio de valor a favor de los inmuebles.

Por tanto, si el municipio genera infraestructura utilizando financiamiento proveniente de fuentes públicas y privadas, en este caso para la construcción de vivienda, satisfaciendo la demanda de la población, lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 4, de la CPEUM, "...toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo", estará creando proyectos que serán una futura fuente de ingresos para la hacienda municipal.

Es por ello que la actual administración federal, al menos en el papel, y por lo que se conoce del Programa Nacional de Vivienda recién presentado trata de articular la política de vivienda anclada al desarrollo urbano de forma integral, ya que ahora la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU⁸) es la encargada de la política de vivienda, entre las estrategias a desarrollar se favorece el crecimiento urbano en vertical y hacia una redensificación de las ciudades.

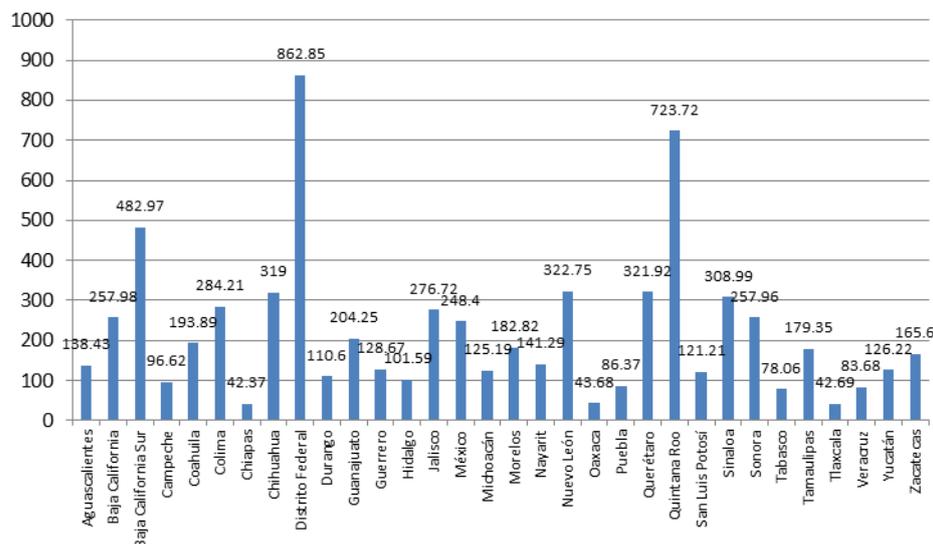
1.2. Problemática de la evasión tributaria

Los catastros del país por lo general tienen malos padrones y cartografías obsoletas y las oficinas recaudatorias tienen métodos de pago poco accesibles para el contribuyente, malos y complejos esquemas de valuación, control y gestión, una escasa profesionalización de funcionarios fiscales, y no hacen ningún esfuerzo jurídico por embargar y rematar las propiedades de los

⁸ La Comisión Nacional de Vivienda, Conavi; la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra, Corett y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, se encuentran sectorizados y coordinados por la SEDATU.

contribuyentes morosos. Existen un gran número de propiedades no registradas y la recaudación es a la baja.

Figura No. 1: Impuesto predial per cápita por entidad federativa



Las entidades que recaudan mayores ingresos por concepto del impuesto predial son: Distrito Federal, Quintana Roo y Baja California Sur. Mientras las que menos recaudan son: Chiapas y Tlaxcala.

Fuente: Instituto Coahuilense del Catastro y la Información Territorial.

Nota: La media nacional es de 220.63 pesos.

Sólo 42% de los municipios del país registran y actualizan su propio padrón catastral; y se estima que solamente se cobra el 65% de lo que facturan los municipios. Peor aún, esta eficiencia en el cobro del predial ha ido a la baja desde 1999, pues en ese año, se cobrara hasta el 85.6% de lo que se facturaba. Si en 1999 se recaudaban 9 de cada 10 pesos facturados, hoy en día se facturan 2 de cada 3 pesos facturados. Este mismo estudio apunta que estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas recaudan sólo un peso de cada tres que facturan. Por su parte los municipios urbanos del país que tienen mayor recaudación sólo logran cobrar alrededor del 60 % (en el mejor de los casos) de la facturación total del impuesto para un año fiscal dado.

Esta problemática descansa en lo que en la ciencia de las finanzas públicas conocemos como el principio de la capacidad contributiva, que es aquel que establece la aptitud real de los particulares para soportar las cargas tributarias (Faya, 2003, p. 85). Es decir, un individuo con un mayor ingreso, tiene una capacidad contributiva mayor, mientras que uno con un ingreso menor, disminuye su capacidad contributiva.

Este principio de capacidad contributiva se encuentra inserto en la normativa urbanística porque tiene que ser coherente con la situación económica, política y social del país en referencia. Es importante también considerar el principio de justicia porque el impuesto es el tributo que el Estado recibe para poder brindar los bienes y servicios públicos a sus ciudadanos. Debido a lo anterior es que aquel que evada el pago de impuestos puede ser sancionado por las autoridades competentes.

De acuerdo con Harvey,

La cuota individual del impuesto sobre la propiedad es el producto del tipo impositivo por el valor catastral de la propiedad, es decir, el valor que la jurisdicción atribuye a la propiedad. En la mayoría de los casos, los gobiernos intentan ajustar los valores catastrales a los correspondientes valores de mercado (Rosen, 2005, p. 523).

La *ratio de valoración* es la relación existente entre el valor catastral respecto al valor de mercado, entre más cercanas se encuentren estaremos hablando de una tasación eficiente por parte de las autoridades municipales.

Estudios recientes de Oates (1969), Weimer y Wolkoff⁹ (2001) analizan el valor de la propiedad, los impuestos inmobiliarios y los bienes públicos locales, en distintas áreas geográficas y con diversas variables explicativas encontrando como conclusión general que tanto el tributo inmobiliario como el valor de los servicios públicos locales aumentan el valor de la vivienda y, por tanto, de la ciudad. Es por ello que se requiere una política de vivienda que incentive una edificación planeada y ambientalmente sustentable, que cubra las necesidades de los consumidores privados, así como de aquellos que no cuenten con los recursos económicos necesarios.

La CEPAL considera prioritario el mejoramiento urbano como estrategia para asegurar el derecho a la vivienda digna; mejorar las condiciones de vivienda de la población en situación de pobreza; asegurar que los asentamientos humanos consideren un desarrollo sostenible; monitorear y evaluar la Agenda Hábitat y Metas del Milenio; entre otros. En relación con el tema del financiamiento, las recomendaciones que dirige a los mercados financieros son:

- Acceso al crédito y planes de ahorro
- Enlaces entre las financieras formales e informales
- Garantías solidarias y créditos revolventes

2. Consideraciones en el mercado de vivienda

2.1. Mercado formal e informal de vivienda

Los mercados de vivienda, considerándolos como una identidad, partiendo de las consideraciones de Castells, tenemos que el mercado formal tiene como contraparte un mercado informal de suelo para vivienda. Esta identidad se origina en un contexto enmarcado por relaciones de poder, siendo una identidad de resistencia. Para Castells, una identidad de resistencia es generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que

⁹ El modelo de Tiebout se refiere a un fenómeno típico de los EE.UU., quien junto con Canadá e Inglaterra son los tres países con mayor recaudación fiscal por este concepto en relación con el PIB. El modelo "votando con los pies" se refiere a que las familias eligen entre varias jurisdicciones cuál es aquella que le ofrece mayores y mejores servicios públicos pagando un impuesto predial menor.

constituyen trincheras de resistencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad (Castells, 2002, p. 30).

En esta dinámica, Castells nos menciona que la población en asentamientos ilegales de cualquier ciudad, construyen su identidad basándose en el establecimiento de su propio estado de bienestar debido a la inexistencia de una política pública urbana adecuada para atender sus necesidades. Para ello, se conforman en redes de reciprocidad y solidaridad que aseguran su prevalencia.

Ostanel, en un estudio realizado en 2009 acerca de la fragmentación espacial en Johannesburgo menciona como los migrantes mozambiqueños tienen que volverse "invisibles" debido a que no cuentan con seguridad; existe una marcada xenofobia en contra de ellos y por la necesidad de crear un ambiente "seguro" para sus familias. Al mismo tiempo la relación entre espacio e identidad es frágil: el "espacio de exclusión" poblado por los mozambiqueños es el único lugar seguro (Ostanel, 2010, p. 151).

Es una realidad la existencia de dos mercados totalmente opuestos que conviven en el universo urbano. Por un lado tenemos un mercado de suelo formal y por el otro, un mercado de suelo informal. Ambos tienen sus propias regulaciones, obedecen a principios distintos, operan de modo diferente.

Dentro de este contexto, los gobiernos nacionales se enfrentan a una lucha por desaparecer el mercado de suelo informal pero para ello tiene que dotar de suelo urbano a la población en situación de pobreza porque es ésta quien es consumidora de dicho mercado. Estos mercados de suelo informal por su condición de accesibilidad (precio) generalmente se encuentran en las zonas limítrofes de las ciudades, es una extensión de la mancha urbana en donde, comúnmente, el suelo no se encuentra urbanizado, carecen de los servicios públicos y continuamente están en pugna con las municipalidades exigiendo les provean de servicios y regularicen sus propiedades.

Los individuos asentados en estas zonas no tienen derechos sobre el suelo, edifican sin considerar los requisitos mínimos establecidos en la normativa urbanística municipal, lo cual da lugar a viviendas informales.

Como consecuencia de esta situación el valor de la ciudad disminuye. También encontramos viviendas informales que se encuentran enclavadas próximas a zonas de ingresos medios o altos, que en ocasiones, para generar una segregación espacial, están separadas por divisiones artificiales como muros, cierre de calles, entre otros. Una de las prioridades de las ciudades es generar una integración social, en donde convivan individuos de distinto estrato social, se observen relaciones sociales y económicas que propicien la derrama de ingresos, aumentando el valor de la ciudad.

2.2. Normativa urbanística limitada

Entre las limitaciones que presentan las normativas urbanísticas se encuentran que las familias que migran a las ciudades, carentes de una vivienda, inician rentando cuartos o casas a un precio que les sea mínimamente costeable. Con el paso del tiempo ellos al radicar en la ciudad buscan obtener una vivienda propia. Se dirigen al mercado inmobiliario y por los altos precios (especulación

del precio del suelo) tienen que solicitar otras alternativas dentro del mercado informal (también llamado mercado pirata). En este mercado compran lotes de terreno que carecen de permisos, de obras de infraestructura y se localizan fuera del perímetro urbano. Generalmente, estos terrenos son rurales, corresponden a ejidos que fueron divididos y están en proceso de lotificación, para lo cual no importa si cuentan o no con el aval de alguna autoridad agraria y/o urbana para su venta, ya que pueden pasar muchos años o no llegar a concretarse y de cualquier forma se realizan en el mercado.

Esta población flotante, al edificar sus propiedades dentro del marco de la ilegalidad constituyen un peso para la ciudad porque tiene ésta que generar servicios para lugares donde no estaba planificado construir y dotar de obras de infraestructura. Un avance que logró el Gobierno Federal anterior, fue la reforma del artículo 73 de la Ley de Vivienda para definir los lineamientos a seguir para generar un entorno armónico para las familias beneficiarias de una vivienda, en el caso del mercado formal, debido a que se construyeron macro conjuntos habitacionales que escapaban de una regulación, por tanto, es necesario también realizar adiciones a la normatividad que contemplen el mercado informal, a la población que renta y a aquellos que laboran dentro de la economía informal.

Esta planificación urbana debe estar un paso más adelante en relación con las necesidades de la población. Se requiere considerar las proyecciones poblacionales futuras y determinar en dónde es viable establecer los asentamientos humanos para que cuenten con los servicios, se encuentren cercanos a sus fuentes de empleo y sean ambientalmente sustentables¹⁰ sus viviendas.

En materia de construcción de vivienda, de acuerdo con Carlos Morales Schechinger, existen tres agentes que debemos identificar dentro de este mercado de suelo: el propietario usuario; el propietario inversionista; el propietario patrimonialista. El *propietario usuario* es quien detenta el terreno o inmueble y lo ofrece al mercado a cambio de un precio que le permita recuperar lo invertido y pueda comprar otro; el *propietario inversionista* es quien lo adquiere y busca obtener una tasa media similar a la que obtendría con otro bien de capital; el *propietario patrimonialista* es quien nunca lo usó o ha dejado de utilizarlo, accediendo a otorgarlo al mercado sin invertir algo a cambio, o bien, puede retenerlo si no hay alguna fuerza que lo presione a venderlo. De estos tres tipos, el propietario inversionista es el que tiende a actuar con racionalidad económica¹¹ (Morales, 2005, p. 30).

Como bien mencionamos al inicio, los tributos inmobiliarios deben ser una fuente de financiamiento eficiente para el municipio. Un impuesto predial con una base fiscal amplia crea un círculo virtuoso para el fortalecimiento municipal, porque la municipalidad puede invertir en más obras y servicios que mejoren la

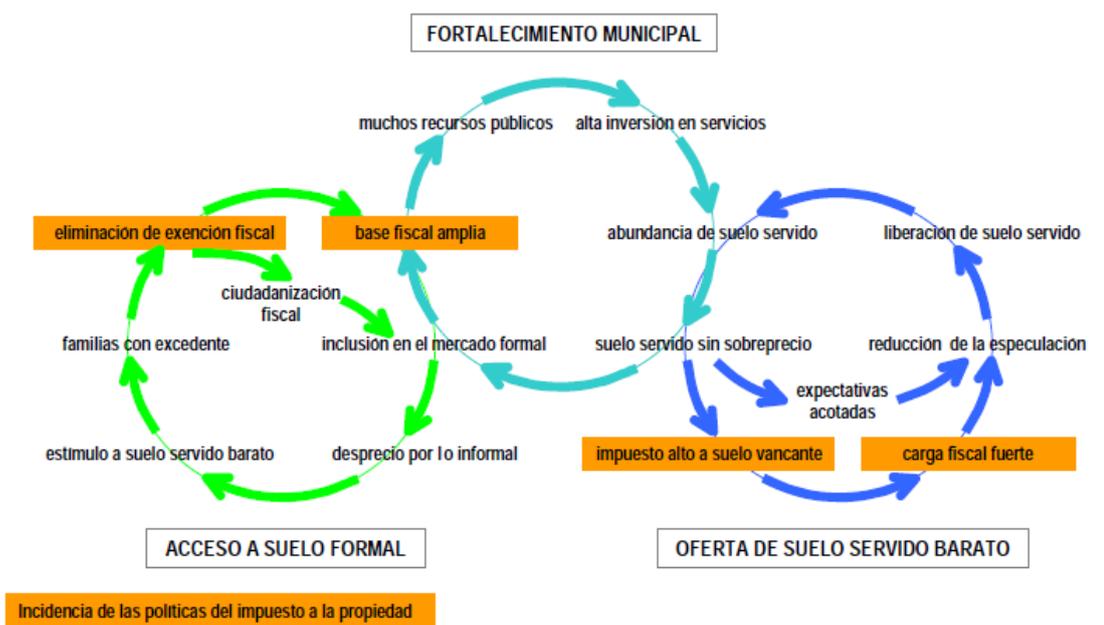
¹⁰ La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) ha elaborado guías dirigidas a los desarrollos habitacionales para que se difundan las normas regulatorias a cumplir en materia de agua, energía y otros recursos que se manejan al interior de las viviendas.

¹¹ Para incentivar el interés de invertir en el proyecto, se debe realizar previamente un avalúo con base al método residual, así conoceremos cuál es el margen de ganancia a obtener por cada una de las partes y que garantice estar acorde con la normativa urbanística vigente.

calidad de vida de sus habitantes; si se incrementa la carga fiscal para los terrenos de engorda, sus propietarios buscarán liberar sus terrenos, disminuirán las transacciones en el mercado de suelo informal; se ampliará nuevamente la base fiscal porque se habrán generado más recursos económicos.

Estos elementos deben ser considerados dentro de la normativa urbanística porque con una gestión adecuada del suelo que los integre, se pueden obtener resultados óptimos para construir desarrollos habitacionales incluida la vivienda popular para los individuos que no cuenten con los recursos económicos suficientes.

Figura No. 2: Los círculos virtuosos de la gestión del suelo en América Latina.



Fuente: Morales y Smolka, 2005, p. 32.

2.3. Gestión social del suelo

En México, la política de vivienda para atender a la población en situación de pobreza se enmarca en la producción social de vivienda asistida, impulsada por Gobierno Federal a través de la CONAVI¹² y otras instituciones relacionadas al sector de vivienda, incluido el sector privado. Para alcanzar resultados óptimos se requiere inicialmente que todas las entidades federativas contemplen en su Ley de Vivienda la consideración de la gestión social del suelo. Es por ello que actualmente en los congresos estatales se están promoviendo los cambios necesarios para reducir el rezago de vivienda y tener mecanismos adecuados de financiamiento.

La problemática existente debe observarse bajo distintas dimensiones¹³: en primer lugar es un problema urbano porque se requiere de una planificación organizada de la ciudad para evitar cinturones de marginación y pobreza en las afueras de las ciudades, que conlleva una ineficiencia en la dotación de recursos y servicios que requieren los individuos que habitan estas áreas. En segundo lugar, es una problemática de carácter social porque las familias edifican sus viviendas sin una normativa que las regule, no consideran el tipo de suelo, carecen de los servicios, entre otras situaciones. En tercer lugar, implica un problema político porque representa la oportunidad de que algunos políticos de manera irresponsable realicen promesas de urbanizar suelo que está fuera del área de servicios, lo cual implica una práctica clientelista al proporcionarles material de baja calidad, dotar de infraestructura, y regularización de tierras, en detrimento de la planeación urbana municipal. En cuarto lugar, es un problema económico, la capacidad adquisitiva de los individuos, en estratos medios y bajos, ha ido en franco detrimento y su potencial de ahorro es mínimo, aunado al crecimiento de la PEA en situación de informalidad, que les imposibilita a ser sujetos del mercado formal del suelo y la vivienda y al momento, no existen mecanismos financieros para darles acceso.

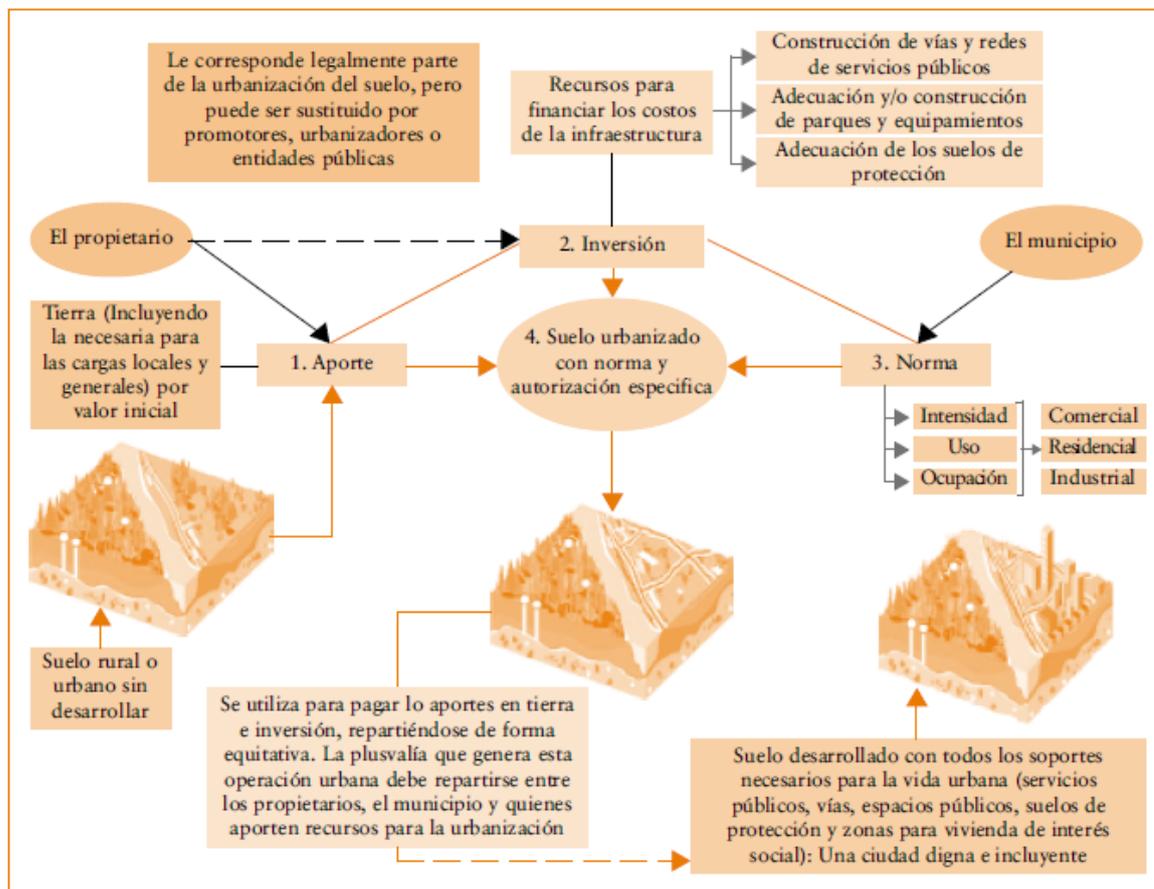
Si se estimula una planificación urbana que contemple los mecanismos de financiamiento adecuados para promover la construcción de vivienda (incluida la vivienda popular), esto será positivo para las ciudades porque tendremos como resultado una ciudad homogénea y terminaremos con esa ciudad segregada. Se requiere considerar que la ciudad es un organismo viviente al que hay que proporcionarle las vías de comunicación, los servicios y hacerla funcional para sus habitantes.

Por tanto, es posible que a futuro se puedan desarrollar instrumentos que permitan un sistema de reparto equitativo de las cargas y beneficios para que el suelo urbano no sea objeto de especulación y se puedan crear fuentes de financiamiento para la realización de obras que se encuentren proyectadas en los planes de ordenamiento territorial. Colombia lo tiene establecido en la Ley 388 de 1997, enunciado en sus preceptos legales.

¹² Comisión Nacional de Vivienda.

¹³ Duhau observa esta situación para el caso de la vivienda popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Acertadamente identifica el mercado de suelo informal de vivienda como un mercado irregular de suelo de bajo costo.

Figura No. 3: Elementos esenciales de un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.



Fuente: Maldonado, 2006, p. 141.

En el caso de Colombia se define un Área Neta Urbanizable (ANU), la cual se clasifica en polígonos que se diferencian por su uso, intensidad y ocupación del suelo. De esta manera se puede organizar el área destinada a la construcción de grandes conjuntos habitacionales. Dentro del proyecto se definen los índices de ocupación y los índices de construcción permitidos y que sean financieramente viables para los constructores y gobierno. Una consideración adicional es que debe ser el proyecto enmarcado dentro de la normativa urbanística para que así sea acorde a la política pública de desarrollo urbano, de esta manera se garantiza un entorno que proporcione calidad de vida a los habitantes de la ciudad.

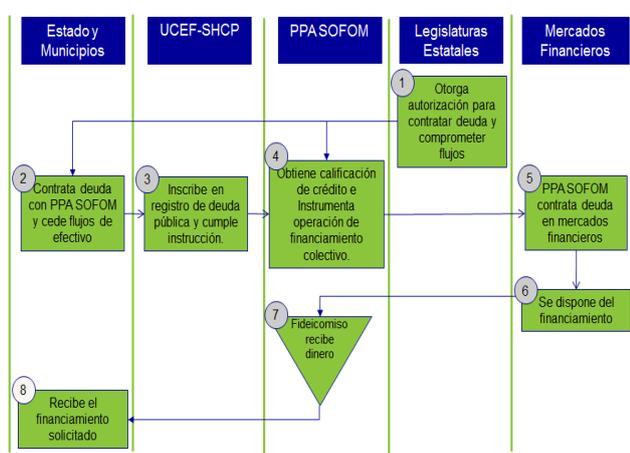
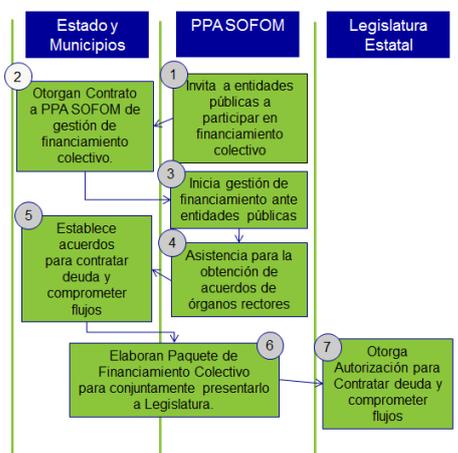
Para obtener la factibilidad del proyecto se pueden contrastar los datos realizando los cálculos necesarios mediante el método de valuación residual, también llamado método del potencial de desarrollo. De esta manera, se considera de manera anticipada el valor máximo de ventas que soporta un lote, claro está siempre considerando lo que la normativa urbanística permita dentro de los índices de ocupación, construcción y uso del suelo para el área del desarrollo habitacional.

3. Instrumentos de financiamiento colectivo de la vivienda

El financiamiento de proyectos para la construcción de conjuntos habitacionales puede ser realizada mediante un fideicomiso. Una experiencia de financiamiento a entidades subnacionales la constituyen PPA Sofom¹⁴, quienes a través de un de un proyecto con el BID¹⁵ se encargan de brindar financiamiento colectivo a entidades federativas y municipios de nuestro país. Esta estrategia del BID es con la finalidad de desarrollar infraestructura que genere competitividad y bienestar social, de esta manera, al contratar los créditos crean las obras públicas requeridas, generan un flujo de efectivo al obtener ingresos por el uso de éstas, lo cual se convierte en un mecanismo de fondos revolventes. La fuente de financiamiento son los recursos privados, a través del mercado de valores, con instrumentos bursátiles.

Figura No. 4: Financiamiento a Estados y municipios.

Figura No. 5: Financiamiento a Estados y municipios.



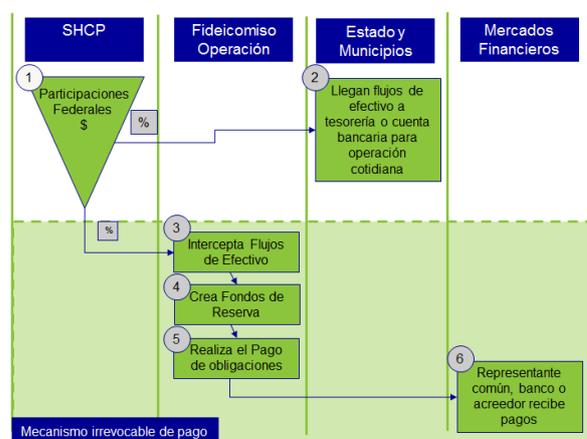
Fuente: PPA Sofom.

Fuente: PPA Sofom.

¹⁴ Promoción de Proyectos Ambientales, S.A. De C.V. Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, E.N.R.

¹⁵ ME-T1181: Mecanismos de Financiamiento a Entidades Sub nacionales vía el Mercado de Capital.

Figura No. 6: Financiamiento a Estados y municipios.



Fuente: PPA Sofom.

La operación del proceso de financiamiento consta de tres etapas: la obtención de autorizaciones de endeudamiento; la contratación de financiamiento en los mercados financieros; el pago de obligaciones crediticias. En la primera etapa se brinda la asesoría para que la (s) entidad (es) contratante (s) tengan viabilidad financiera y realicen los acuerdos de endeudamiento con las legislaturas locales. En la segunda etapa se realiza la constitución de un fideicomiso que recibe el financiamiento solicitado. En la tercera etapa, a través de las participaciones federales se realiza el pago de las

En el caso de PPA Sofom, los proyectos financiados son de dos tipos: intermunicipales (en el cual los municipios participantes pueden ser conurbaciones y la obra de infraestructura va a ser para beneficio de los participantes) e individuales de municipios pequeños y medianos (para un proyecto individual en donde se agrupan municipios pequeños que por su tamaño difícilmente habrían podido acceder a recursos de los mercados financieros, pero en conjunto mejora su calificación crediticia).

Para el caso del financiamiento colectivo de vivienda, los agentes participantes serán: el propietario; el inversionista; el municipio. Se crea un fideicomiso¹⁶, siguiendo el proceso anteriormente descrito y, el proceso fiduciario es controlado a través de Solutrust (<http://solutrust.com>) quien administra el fideicomiso realizando los servicios de licenciamiento (se otorga el sistema similar a una banca en línea, mediante una contraprestación por la compra de la licencia y anualidades que cubren su actualización, soporte técnico y mantenimiento del sistema); arrendamiento (el uso del sistema a cambio de pagos mensuales); outsourcing (las instituciones que contratan los servicios de Solutrust pueden utilizar el Sistema Fiduciario Protrust sin costo adicional).

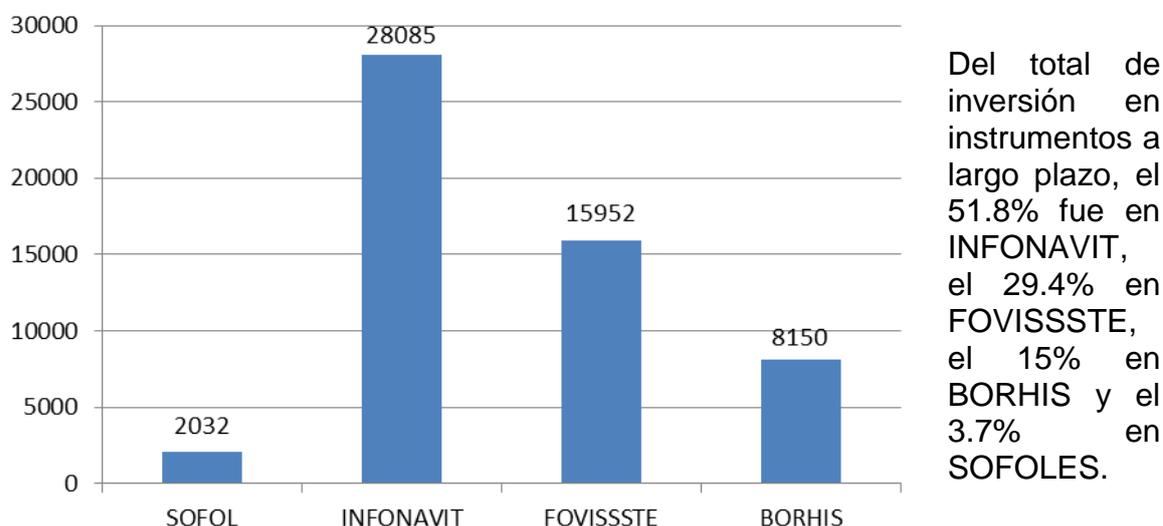
De acuerdo al artículo 43, inciso d) de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), los recursos de los trabajadores deben ser invertidos para generar un incremento en el ahorro interno, a través de instrumentos de inversión a largo plazo fomentando la construcción de vivienda.

Del total de activos colocados en los mercados financieros en 2011, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE)

¹⁶ La figura del fideicomiso es la más adecuada porque permite mantener una vigilancia de los recursos públicos y privados, así como la realización periódica de auditorías por parte del órgano de fiscalización estatal (Vera, 2010).

invertieron en el sector vivienda un monto de 54,219 millones de pesos, equivalentes a 155,000 viviendas, lo cual representa un 31% del total colocado (CONSAR, 2011).

Figura No. 7: Inversión de SIEFORES, por tipo de institución. Año 2011.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los montos se encuentran en millones de pesos (Mdp).

Si se utilizan estos recursos provenientes de las Afore podremos crear un círculo virtuoso que contemple un crecimiento económico, la generación de fuentes formales de empleos directos e indirectos en el sector de vivienda. Recordemos que el sector de la construcción es el principal generador de fuentes de empleo en México.

Si aprovechamos que la política de vivienda busca una reorganización y planificación de las ciudades, podremos considerar dentro de las fuentes de financiamiento la bursatilización de recursos provenientes del sector privado, en inversiones de bajo riesgo que a su vez sean económicamente productivas.

Las características y requisitos de los certificados bursátiles emitidos por entidades federativas y municipios deben estar en cumplimiento de la Ley del Mercado de Valores¹⁷. La figura de los Certificados Bursátiles aparece a partir de las adiciones legislativas realizadas en el mes de junio de 2001 a la anterior Ley del Mercado de Valores.

Estos certificados bursátiles, manejados de manera responsable serán la fuente de financiamiento municipal principal que permitirá que se creen un mayor número de obras y servicios requeridos por los habitantes. Hasta el momento, la recaudación del impuesto predial ha sido la principal fuente de ingresos propios del municipio, pero mediante este esquema se puede generar

¹⁷ Título III. De los certificados bursátiles, títulos opcionales y otras disposiciones. Ley del Mercado de Valores.

una administración financiera de las obras que genere ingresos para reinvertirlos en la infraestructura requerida por los municipios.

4. Resultados en el corto plazo y propuestas de mejora

- Establecer los lineamientos que permitan una integración social de los habitantes de la ciudad, eliminando la segregación espacial existente.
- Disminuir la participación del mercado de suelo informal en las ciudades, teniendo por objetivo el desaparecerlo y generar los instrumentos para eliminar la especulación del precio del suelo urbano.
- Definir un sistema de planeación con visión macro que genere a su vez planes parciales a nivel municipal en donde las ciudades establezcan una perspectiva de crecimiento equilibrado considerando que sea sustentable con el entorno y brinde una mayor calidad de vida a sus habitantes.
- Promover la cooperación intermunicipal para definir esquemas tributarios y recaudatorios, para el financiamiento de infraestructura y servicios de cooperación financiera compartida.
- Impulsar la modificación de las leyes de ingresos de las entidades federativas, para actualizar los valores catastrales y buscar su homologación con los precios de mercado.
- Eficientar a capacidad de captación de fuentes de financiamiento municipal para generar mayor número de obras y servicios para la ciudad, que sean financieramente viables para propiciar una mayor derrama económica a las arcas municipales.
- Reinvertir los recursos captados en mejoras al desarrollo urbano y regional de las ciudades.
- Generar finanzas públicas sanas debido a que los ingresos son a largo plazo y pueden ser reinvertidos con un menor costo en comparación con otras formas de financiamiento, de esta manera se abaratan costos asociados como lo son los márgenes de intermediación financiera y las tasas de interés de los acreedores.
- Mayor regulación, vigilancia y supervisión del fideicomiso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Secretaría de la Función Pública; la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa en donde se construirán los desarrollos habitacionales.

Bibliografía

Castells, Manuel (2002) La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad, Alianza Editorial, España.

Carvallo Yáñez, Erick (2006) Tratado de Derecho Bursátil, FCE, México.

CEPAL (2003) La multi-dimensionalidad de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe. Aprendizajes de UN-HÁBITAT en la Región. Reunión de Expertos en CEPAL. Santiago de Chile, Enero 27-28, 2003.

CONAFOVI (2005) Guía CONAFOVI. Uso eficiente del agua en desarrollos habitacionales, CONAFOVI, México.

CONAFOVI (2006) Guía CONAFOVI. Uso eficiente de la energía en la vivienda, CONAFOVI, México.

CONSAR (2011) Informe anual de labores 2011, CONSAR, México.

De Cesare, Claudia M. (2002) Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina, en Landlines, Lincoln Institute of Land Policy, Enero 2002, Volumen 14, Número 1.

De la Fuente Rodríguez, Jesús (2010) Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros. Tomo I, FCE, México.

Duhau, Emilio (2001) Vivienda popular y política de desarrollo urbano: el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, en Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización. Con el apoyo de Alfonso X. Iracheta Cenecorta, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio Mexiquense, México.

Faya Viesca, Jacinto (2003) Finanzas públicas, FCE, México.

Maldonado, María M., Pinilla, Juan F., Rodríguez Vitta, Juan F., Valencia Dávila, Natalia (2006) La gestión asociada y el reparto equitativo de cargas y beneficios en la formulación de un plan parcial, en Capítulo 3: Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts.

Morales Schechinger, Carlos (2005) Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts.

Morales Schechinger, Carlos y Smolka, Martim (2005) Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del trabajo y el impuesto a la propiedad en América Latina. Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts.

Morales Schechinger, Carlos (2007) Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts.

Oates, Wallace E. (1969) The effects of property taxes and local spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout Hypothesis, en Journal of Political Economy, vol. 77, pp. 957-971.

Ostanel, Elena (2010) Invisible rights in a fragmented urban space, en How to enhance inclusiveness for international migrants in our cities: various stakeholders' views, UNESCO, México.

Rolnik, Raquel (2000) Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perverso, en Derecho, espacio urbano y medio ambiente, Ed. Dykinson, Madrid.

Rosen, Harvey S. (2008) Hacienda pública, McGraw-Hill, México.

SEDESOL (2010) Guía para la redensificación hacinacional en la ciudad interior, CONOREVI, UNAM, FOVISSSTE, INFONAVIT, SHF, CONAVI, México.

Vera López, Juana Isabel y Vera López, Eduardo (2010) Programa de construcción de vivienda. Propuesta de constitución de un fideicomiso público para la construcción de vivienda en Veracruz, en Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Soto Alva, Enrique (Compiladores) Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. Una mirada a la política habitacional en México, El Colegio Mexiquense, México.

Weimer, David L., y Wolkoff, Michel J. (2001) School performance and housing values: using non-contiguous district and incorporation boundaries to identify school effects, en National Tax Journal 54 (June), pp. 231-254.

Normatividad

Ley de ingresos del municipio de Victoria, Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2013. POE: jueves 20 de diciembre de 2012.

Ley del Mercado de Valores.

Ley General de Vivienda.

Vivienda de interés social y utilidad: estudio de caso en la ciudad Zacatecas-Guadalupe, 1990-2010.

Guadalupe Margarita González Hernández¹⁸

Introducción.

Se demuestra que lejos de ser una política de fomento a la vivienda que se rige bajo el derecho a la vivienda digna, es una política de financiamiento en apoyo al capital inmobiliario. Bajo el amparo de la liberalización de créditos y reestructuración de las instituciones financieras hipotecarias, y sostenida por los trabajadores como la única *realmente* población objetivo, por su estabilidad laboral y seguridad financiera, la política de financiamiento de la vivienda se convierte en un éxito para la clase empresarial de la construcción, dejando a las ciudades con infinidad de nuevos problemas (mala calidad del stock de viviendas, segregación socioespacial, generación de violencias) y que aquí se ocupa sólo de uno: viviendas solas.

Desde la visión marxista, además de obtener plusvalor de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, bajo el sistema de retención de salarios para ahorro de vivienda, los trabajadores sustentan el negocio inmobiliario mexicano. Bajo el pretexto de una vivienda digna, al trabajador se le confina una vivienda cada vez de menor calidad a un costo financiero alto. No obstante, éste tiene un límite al mostrar el fenómeno de viviendas solas, nuevas, en las ciudades mexicanas. Mientras al residente urbano, alejado de la relación capital trabajo, sigue ausente y excluido de las políticas de fomento a la vivienda.

Del derecho a la vivienda al derecho al crédito.

Tanto las legislaciones, como las políticas de fomento a la vivienda y declaratorias universales de derechos humanos convergen en que la vivienda es un derecho universal.

No obstante, en la actualidad, la vivienda tiene un problema de democracia, crecimiento y equidad. Bajo esta idea las políticas de fomento a la vivienda se enfocan en principios liberales para dotar vivienda a los más desprotegidos, más pobres y más vulnerables (Etchegaray, 1997). Desde su perspectiva, las políticas de fomento a la vivienda de los últimos años han detenido la ocupación ilegal del suelo, han dado solución habitacional a la mayor parte de las familias, incluso las de menores ingresos y han llevado servicios básicos a la mayor parte de las viviendas (Ducci, 1997). No obstante, los datos evidencian que:

Fueron los capitalistas relacionados con la industria de la construcción inmobiliaria los grandes beneficiarios: compraron reservas de suelo en las periferias urbanas.

¹⁸ Docente investigadora de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México, gmgonzh@yahoo.com.mx

El Estado ha tenido que centrar su política de financiamiento habitacional en la dimensión del déficit acumulado;

Mayor déficit en la calidad de vida en la vivienda de interés social (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2011). El promedio de las dimensiones de la vivienda en México ha caído de 56.6 m² en 1990 a 48.8 m² en 2010 (Sánchez, 2012).

El costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales, que incluye costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad, segregación a localizar en espacios específicos a similares grupos sociales y separarlos de los distintos, fragmentación al seleccionar y diferenciar los espacios urbanos a través de fraccionamientos, e inseguridad y la percepción de inseguridad asociadas a la convivencia como práctica de exclusión (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2011).

En todo caso, la relación entre el Estado, bajo la égida del sector público, y los capitales inmobiliarios en la producción de vivienda de interés social se torna un asunto político en determinar, no sólo la orientación de las demandas de vivienda y acceso al suelo de los residentes de las ciudades y orientar sus estructuras urbanas (García, 2010), sino apropiarse de los trabajadores como mercado cautivo bajo la tutela de las prestaciones sociales como derecho humano y laboral.

Instrumentalización del crédito a la vivienda en México.

El proceso de industrialización fomentado en la posguerra, basado en la exportación de materias primas e importación de bienes de capital orientó los flujos de capitales y personas a las ciudades, en especial a las grandes: México, Guadalajara y Monterrey. La demanda de vivienda y suelo se convirtió en un problema que el gobierno tuvo que solucionar a través de la creación de instituciones hipotecarias.

En México, aunque los programas de fomento al crédito de la vivienda datan desde 1963, donde se buscó promover y regular la participación de la banca privada en el sector, en la cual se empleó el ahorro público a través el sistema bancario creando el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), por un lado y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), a través de las prestaciones relacionadas al trabajo, por el otro, se consolidó el proceso (Torres y Eibenschutz, 2005) lentamente y en forma desigual territorialmente: el capital inmobiliario creó sólo el 17 por ciento y el Estado el 0.42 por ciento del stock habitacional nacional durante la década de los sesenta donde la ciudad de México concentró la mayor parte (García, 2010).

A inicios de la década de los setenta, la estabilidad de precios, el crecimiento sostenido del producto interno bruto y el fortalecimiento del Estado como agente económico directo permitió la creación de un engranaje legal para controlar, regular y planificar la inversión y oferta de vivienda de interés social. Situación que permitió al Estado ofrecer crédito barato a una reducida parte de la población urbana principalmente de ingresos medios y bajos.

La crisis a mediados de la década obligó al sistema de financiamiento de la vivienda estatal orientar su cobertura social hacia los de mayor capacidad de pago. Al mismo tiempo, los organismos supranacionales exigieron al Estado mexicano fortalecer la propiedad privada (y el impulso de la vivienda propia nueva) como un mecanismo de defensa contra la amenaza comunista. No obstante, la cobertura resultó limitada y más ante la reducción de recursos, cuando la banca se liberó de destinar parte de la captación de los recursos a FOVI, y los limitó a los préstamos provenientes del Banco Mundial (García, 2010).

Es hasta 1993 que se dio el proceso de reestructuración para que estas instituciones hipotecarias públicas se convirtieran en instrumentos netamente financieros y dejar al capital privado, la construcción de viviendas para los trabajadores. En teoría, tales reformas pretendían mejorar la eficiencia del INFONAVIT y FOVISSSTE, agilizar la recuperación de créditos, transparentar sus gestiones y sobre todo, “facilitar el derecho del trabajador para elegir su vivienda en el mercado” (García, 2010, 42). En contraste, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se encargó del mejoramiento, ahorro y subsidios a la vivienda progresiva y sobre todo a la vivienda social y rural (González, 2002, Torres y Eibenschutz, 2005).

La vivienda social perdió, bajo estas reformas, importancia “como factor de cooptación política” por parte del Estado, pero permitió la apropiación del mercado inmobiliario por el capital. El papel del sector público se enfocó en facilitar, bajo la responsabilidad de ser únicamente promotor, la actividad, dirigiéndose a establecer las condiciones generales para que el capital privado y el sector social la asumieran (Mejía, 1997).

A raíz de la crisis del 95 y bajo los lineamientos del Banco Mundial, el INFONAVIT dejó de ser promotor de la vivienda para ser facilitador, creando un mercado cautivo para los capitales inmobiliarios, gracias a los recursos provenientes del salario indirecto del trabajador. Asimismo, dicho instituto vendió sus reservas territoriales y, con la modificación del artículo 27 Constitucional, el capital inmobiliario adquirió tierras ejidales en las periferias de las ciudades mexicanas, para construir lotes homogéneos al interior y diferenciados respecto al exterior de fraccionamientos de viviendas, dejando de lado el control de calidad que había estipulado el INFONAVIT tiempo atrás.

La orientación del beneficiario también cambió: antes de su reforma el INFONAVIT dio cobertura a aquellos con ingresos menores a dos salarios mínimos en un 83 por ciento. A darse la modificación de su organización, la cobertura se dio a los de ingresos mayores de dos salarios mínimos en un 77 por ciento (García, 2010).

En la actualidad, la vivienda en México, se puede adquirir bajo distintos tipos de financiamiento: a través de instituciones y organismos hipotecarios, instituciones de fomento a la vivienda rural y la autoconstrucción bajo el esquema de vivienda nueva, vivienda usada, mejoramiento, ampliación, lote con servicio y pie de casa.

Bajo esta configuración se encuentran distintos actores que socializan el fomento de la vivienda: desarrolladores, intermediarios financieros privados (bancos y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado –SOFOCLES-), intermediarios financieros públicos (INFONAVIT, FOVISSSTE, Sociedad Hipotecaria

Nacional -SHF-, FONHAPO y Comisión Nacional de la Vivienda, CONAVI), gobiernos federal, estatal y municipal y productores sociales de vivienda (González, 2002; Fundación CIDOC-SHF, 2010).

La producción social de la vivienda ha sido predominante en la construcción de vivienda nueva al acaparar el 55 por ciento de los créditos de 1983 a 2003 otorgados en el país (Torres y Eibenschutz, 2005). Es de atención principal, por tanto, el crédito a la vivienda nueva, ya que en el estado de Zacatecas, en el período de interés (1990-2010), acaparó el 78 por ciento en 2010; 60 por ciento en 2000 y 89 por ciento en 1990 de los créditos otorgados (CONAVI, 2013).

La vivienda como apropiación del valor de cambio del suelo y del plusvalor del trabajador.

Según la teoría de localización, el valor artificial dado al suelo, bajo la renta monopólica, extensión, singularidad y localización, permite encarecer su precio. Concretamente, en las ciudades, los valores del suelo en compra y venta se elevan de acuerdo a la proximidad a centros de comercios y servicios, equipamiento urbano o amenidades.

Con el fin de maximizar las ganancias, los capitalistas inmobiliarios buscarán, en la construcción de la vivienda social, reducir costos, no sólo al localizarlas lo más lejos posible de los altos precios del uso del suelo, sino en su constitución física (O'Sullivan, 1996, Engels, 1873).

Según Engels (1873), la vivienda, a inicios de la etapa capitalista, era un rasgo de relaciones anteriores al capitalismo, porque era un mecanismo de sujeción del proletariado. La emancipación del proletariado significó quedarse sin nada, libre para vender exclusivamente su fuerza de trabajo.

Por ello, el problema de la vivienda en esa época consistía en la no provisión de ella para los proletariados y tener que arrendarla. Ahí es, bajo un sistema indirecto, donde se da una estafa: "El capitalista obliga, en primer término, a la fuerza de trabajo comprada a reproducir su valor y, en segundo lugar, a producir una plusvalía que queda temporalmente en sus manos, mientras es repartida entre los miembros de la clase capitalista. Aquí se produce, pues, un valor excedente; la suma total del valor existente resulta incrementada. Totalmente distinto es lo que ocurre con el alquiler de una vivienda. Cualquiera que sea el importe de la estafa sufrida por el inquilino, no puede tratarse sino de la transferencia de un valor que ya existe, previamente producido; la suma total del valor poseído conjuntamente por el arrendatario y arrendador sigue siendo la misma" (Engels, 1873, 327).

Lo rescatable de esto es que, en el sistema capitalista, la extracción de plusvalor sólo puede ser a través del proceso productivo y el resto de las actividades económicas (distribución, consumo, entretenimiento) sólo lo transfieren. En la actualidad, bajo el proceso de reestructuración económica donde la flexibilidad laboral y la introducción de la tecnología como formas de reducir el costo variable implica desproveer de su empleo al proletariado.

No obstante, puede surgir, que bajo la dinámica de rentabilizar al capital de otras actividades (como la producción de la vivienda), puede depender

exclusivamente de la relación capital-trabajo, bajo la transferencia de valor (en una parte de su salario).

El proceso de reestructuración de la economía, introducido para mantener a flote la tasa de ganancia y basado en la introducción de nuevas tecnologías, provocó la flexibilización en el proceso productivo y afectó la contratación de la fuerza de trabajo en dos formas. La primera, mediante un proceso más intensivo de su uso, con un salario más bajo, jornadas más largas y ausencia de prestaciones de seguridad social. Los trabajadores que permanecieron en el proceso productivo se vieron, con el paso del tiempo, imposibilitados de ahorrar; su salario, incluso, ya no cubrió sus necesidades más básicas.

No obstante, el sistema de seguridad social siguió quitándole su parte proporcional para el crédito de la vivienda. La segunda, a través del despido masivo de trabajadores industriales que no fueron ya requeridos y se vieron inmersos en el desempleo, subempleo y autoempleo en sectores menos rentables y con menor productividad, como los servicios que dieron cabida a una inmensa precarización de su trabajo, con jornadas interminables de trabajo, ingresos magros y nulas posibilidades de prestaciones sociales que permitan su reposición y reproducción como clase social y seres humanos. En este sector, es imposible acceder a una vivienda si no se cuenta con un sistema de ahorro altamente rentable.

El Estado, por su parte, lejos de retirarse de la economía como pregona la corriente teórica neoliberal, ha reconfigurado su función en favor del capital. Bajo el principio de la eficiencia y la transparencia de los recursos, el Estado ha regulado el ahorro para la vivienda de los trabajadores a través de intermediarios inmobiliarios, dando al trabajador la oportunidad de escoger *libremente* su vivienda cuando en el período antecesor el organismo regulador de la vivienda se la dotaba.

Bajo esta dinámica, la política actual de fomento de la vivienda en México, depende completamente de los trabajadores (González, 2002; García, 2010). Dándose una transferencia de valor, desde la esfera de la producción a la producción de vivienda para el trabajador, sujeto a sistemas de crédito altamente nocivos para su reproducción (créditos a largo plazo, castigos por carteras vencidas) como fuerza de trabajo. El capital inmobiliario se ocupa, por tanto, de proveer principalmente vivienda nueva (bajo este sistema no es rentable la usada) al trabajador, dejando de lado al que cumple funciones económicas bajo formas no capitalistas.

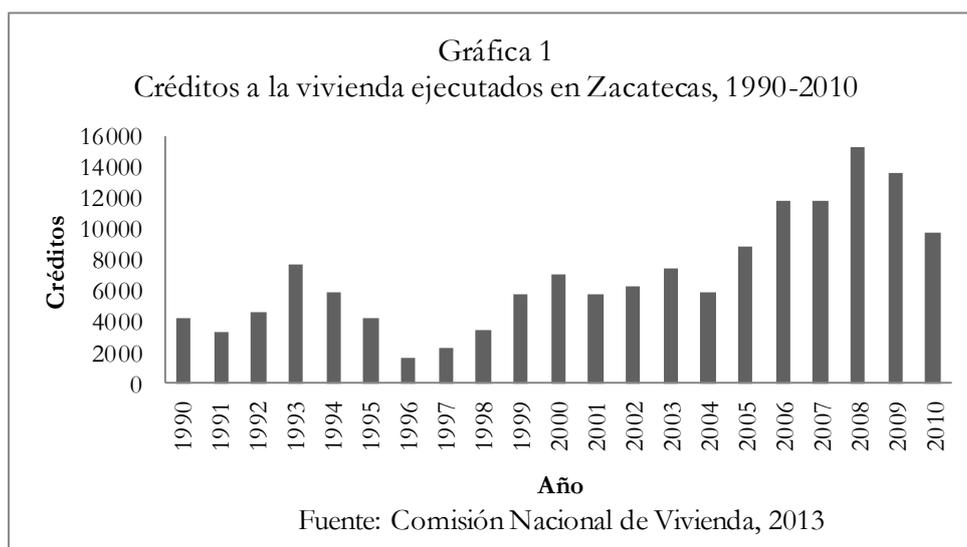
No obstante, el trabajador, ante el actual sistema de desmantelamiento de prestaciones sociales y sus formas de organización sindical, ha disminuido su volumen como posible demanda de vivienda del capital inmobiliario. Se reduce el trabajador que se convierte en consumidor de las viviendas nuevas, sobre todo si su costo se incrementa por su precio monopólico.

Mientras tanto, el capitalista incrementa su oferta de vivienda, bajo la reducción de los costos salariales de sus trabajadores y calidad de los materiales utilizados. Bajo la protección del Estado que le asegura el ahorro del trabajador, la capacidad instalada de la producción de vivienda se da muy por encima del reducido monto de trabajadores como mercado objetivo. El resultado, el excedente de viviendas producidas.

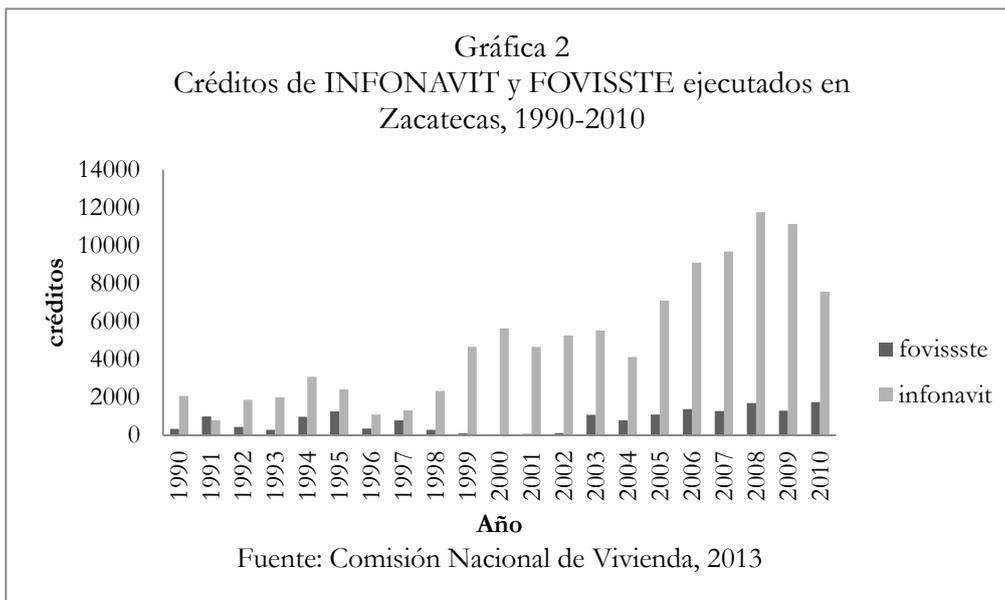
Concentración de trabajadores, ingresos y créditos en czg (1990-2010).

En la actualidad, no se publican datos sobre la cantidad de créditos que se destinan a la compra de vivienda nueva para la ciudad Zacatecas-Guadalupe, no obstante, bajo los datos proveídos a nivel estatal por la CONAVI (2013) para el período de análisis (1990-2010) y relacionándolo con los datos censales sobre población y vivienda, se pueden deducir algunas ideas y tendencias en la ciudad.

La gráfica 1 muestra el comportamiento de los créditos otorgados a los pobladores del estado de Zacatecas por el lapso de los últimos veinte años. Tal como se explicó antes, la liberalización de los créditos a raíz de la reestructuración del FOVISSSTE e INFONAVIT se manifiesta muy claramente en el territorio zacatecano. Aunque son créditos que comprende a todas las instituciones hipotecarias, el 70 por ciento de estos créditos fueron otorgados por el INFONAVIT, el 11 por ciento por el FOVISSSTE, el 9 por la SHF, el 3 por la banca comercial y el resto por CONAVI, SHF PROSAVI (Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda), SOFOLES, FONHAPO, BANEJÉRCITO, CFE, PEMEX y OREVIS (7 por ciento) (CONAVI, 2013).



La década de los noventa transmitió claramente la adaptación y reestructuración de la nueva forma de destinar los créditos, siendo su punto más crítico en 1996 a raíz de la profundización de la crisis económica suscitada en 1995. La oferta disminuyó drásticamente y la banca múltiple prácticamente se retiró de la actividad (González, 2002). Posteriormente, se nota un aumento paulatino del crédito, principalmente en la primera década del siglo XXI, dando su punto álgido el año 2008.



Comportamiento similar tienen los créditos destinados por INFONAVIT y FOVISSSTE en el mismo período en el estado. Estas instituciones fueron las que determinaron el comportamiento del total de créditos destinados a la vivienda en el estado de Zacatecas (véase gráfica 2). Adicional a ello, en la primera década del siglo XXI es cuando mayor impulso se da a este tipo de crédito hipotecario: la mayor parte de los créditos en el estado de Zacatecas fueron destinados a personas asalariadas que tienen derecho a un sistema de seguridad social donde una de las principales prestaciones es el derecho a un crédito a la vivienda.

La CZG es la mancha urbana funcional y espacial conjunta entre la capital del estado y su vecina Villa de Guadalupe. De acuerdo con el INEGI (1992 y 2010) a inicios del período (1990) concentró 146,484 habitantes que semejaron once por ciento de la población total estatal y en 2010, contó con 253,634 residentes que conjuntaron el diecisiete por ciento de la población del estado. Demográficamente, se considera la ciudad más grande del estado.

Además, es la ciudad que concentra al mayor número de personas económicamente activas y ocupadas (15% en 1990 y 20% en 2010 para los dos casos). Incluso es la ciudad en el estado, con menores porcentajes de personas sin derecho a un servicio social no obstante su constante crecimiento (6.8 por ciento en 2000, 7.9 en 2005 y 11.6 en 2010) (INEGI, 2000, 2005 y 2010). De eso se deriva que el mayor número de personas ocupadas con derecho a IMSS e ISSSTE se concentran desde el año dos mil en la CZG de acuerdo con el cuadro 1.

Cuadro 1

Proporción de la población de la CZG con derecho a IMSS e ISSSTE en el estado de Zacatecas, 2000-2010.

	2000	2005	2010
Proporción de población con derecho al IMSS de la CZG	0.27	0.33	0.33
Proporción de población con derecho a ISSSTE de la CZG	0.39	0.4	

Fuente: XII y XIII Censos General de Población y Vivienda 2000 y 2010 y II Conteo 2005, INEGI.

Ante esto, se supone que, por lo menos, el setenta por ciento de los créditos destinados por el INFONAVIT y FOVISSSTE durante el período analizado, cayeron en la ciudad de análisis. Y esto también puede comprobarse con el destino de la población ocupada y los ingresos percibidos.

De la población ocupada localizada en la CZG, desde 1992 hasta 2005, los servicios acaparan el cuarenta por ciento, comercio el 23 por ciento, las actividades administrativas públicas (de los tres niveles de gobierno y niveles territoriales) concentran el trece por ciento, industria de la transformación nueve por ciento, transportes y comunicaciones tres por ciento, industria extractiva uno por ciento y actividades agrícolas otro uno por ciento (INEGI, 2005a).

En lo referente a ingresos es aún más predominante. La CZG, durante el período analizado, ha mejorado la proporción de personas ocupadas que reciben más de dos salarios mínimos (al pasar de 53 por ciento en 1990, 61 por ciento en 2000 a 58 por ciento en 2010), no obstante que a partir del 2010, el número de personas que recibieron más de cinco salarios mínimo decayó de 21 por ciento en 2000 al 18 por ciento en 2010, cuando en 1990 sólo era del ocho por ciento (INEGI, 1992, 2000 y 2010).

Al compararlo con los datos estatales, en 1990, la CZG concentró el menor porcentaje de personas ocupadas que recibieron menos de un salario mínimo con un 15.7 por ciento. Para el 2000, cayó a 12.7 por ciento y se incrementó a 14.5 en 2010. En cuanto a personas que reciben entre uno y dos salarios mínimos, la CZG sigue siendo la ciudad que menos proporción aporta respecto al resto del estado, con 18 por ciento en 1990, 17 en 2000 y 19 en 2010.

Tampoco puede aludirse al bono demográfico y sus tendencias demográficas como justificante para el crecimiento espectacular de la dotación de créditos y viviendas como lo supone la CONAVI (2012) y Fundación CIDOC-SHF (2010). Las tasas de crecimiento de la población residente en la CZG en el período analizado no son espectaculares y no se pronostican que lo sean en los próximos años (0.86 en 1990-1995, 0.63 en 1995-2000 y 0.68 en 2000-2005), cuando su tendencia es al envejecimiento de su población (González, 2010).

La CZG desde el año mil tiene tasa de crecimiento cercana al cero por ciento y por grupos de edad, salvo la de los adultos (18 a 59 años) y jóvenes (15 a 18 años) que están creciendo a tasas de 1.5 por ciento, el resto de los grupos (0 a 5 años y de 6 a 14 años) tiene tasas de crecimiento cercanas al cero (0.65) en el período 1990-2005 (González, 2010).

Salvo los cambios demográficos suscitados por la migración intraurbana (desde la ciudad de Zacatecas hacia la de Guadalupe), las condiciones económicas no son muy prósperas. La economía basada principalmente en la distribución del gasto público no ha creado un efecto multiplicados en el resto de la economía urbana salvo el comercio y los servicios a pequeña escala (González, 2009), condiciones suficientes para determinar el ritmo de crecimiento de la población.

Para las clasificaciones más altas de ingreso, la CZG es la que domina el panorama: en la categoría de personas ocupadas que reciben ingresos entre dos y cinco salarios mínimos en el territorio zacatecano: la CZG concentra el 29 por ciento en 1990, 30 en 2000 y 31 en 2010. Y en la población que recibe más de cinco salarios mínimos, el aporte a nivel estatal se dispara a 38 por ciento en 1990, 39 en 2000 y 40 en 2010 (INEGI, 1992, 2000 y 2010).

Pese a los declines sufragados por el proceso de reestructuración productiva que acentúa la flexibilidad y la precarización laboral ya evidentes al final del período en la ciudad (González *et al.*, 2007), cuenta con un mercado cautivo de personas ocupadas en sectores que durante el período poseyeron derecho al crédito a la vivienda a través del INFONAVIT y FOVISSSTE y con ingresos estables para sustentar créditos hipotecarios hasta de treinta años. Con ello, queda más que sustentado que la mayor parte de los créditos destinados a la vivienda en el estado de Zacatecas fueron utilizados en la CZG.

La paradoja: viviendas solas.

La CZG, al igual que muchas de las ciudades mexicanas (Mejía, 1997), tiene un hacinamiento bajo en el número de personas que viven en una vivienda y ha decaído con el paso del tiempo. De 4.95 miembros de un hogar viviendo en una casa en 1990, paso 3.77 en 2010 (INEGI, 1992 y 2010). Y la posesión de la propiedad se ha incrementado a pasos agigantados, en 1990, el 66 por ciento de las vivienda ya tenía un propietario; para 2010, el 98 por ciento. Por lo menos, en la CZG, existe, de acuerdo con los censos de población y vivienda del período analizado, una proporción extremadamente alta de viviendas particulares en propiedad (o en su caso, que está siendo pagada y que de acuerdo con la percepción del poseedor del crédito, ya es de su propiedad).

Desde esa lógica, la CZG cuenta con indicadores inusuales de propiedad de vivienda y están relacionados al impacto de las políticas de fomento de crédito a la vivienda. En todo caso, esto significa que la ciudad está muy cerca de cumplir sus metas de vivienda propia y nueva para la mayor parte de la población ante el bajo nivel de hacinamiento y alta proporción de propiedad de la vivienda. O en su defecto, existen residentes que tienen varias viviendas. Es evidente el creciente volumen de viviendas construidas en la CZG durante el período y la proporción de viviendas particulares deshabitadas. Para 1990 equivalía 9 por ciento del total de viviendas, para 2000 se incrementó a 13 y para el 2010 fue del 21 por ciento.

De acuerdo con investigación de campo realizada en algunos fraccionamientos donde se han aplicado los créditos, las viviendas solas responden a varios factores: lejanía respecto a sus centros de trabajos, actividades sociales, económicas, políticas y sobretodo familiares en otras zonas de la ciudad; mala calidad de la vivienda y el medio circundante considerado inseguro; provisión deficiente de servicios públicos (agua, energía eléctrica, alumbrado, transporte, equipamiento escolar o comercial), emigración a otras ciudades en busca de oportunidades laborales, y, en especial, la no necesidad de la vivienda.

En la mayoría de los casos revisados, se obtuvo la vivienda para “aprovechar el crédito”, para “tener una casa para rentarla”, para “tenerla por sí se llegara a necesitar”, para “posteriormente venderla”. A causa de que la mayor parte de los beneficiarios de esas viviendas son personas que cuentan con ingresos mayores a dos salarios mínimos, muchos de ellos ya cuentan con otra propiedad obtenida bajo otros medios. La mayor parte de la vivienda sola otorgada por el INFONAVIT o FOVISSSTE en la CZG no es necesaria o no es de primordial necesidad poseerla o utilizarla por el propietario.

Según se vio en la gráfica 1, la liberalización del crédito es más evidente desde el año dos mil, pero su punto álgido fue 2008. La plenitud de las viviendas solas se dio en 2010. Los datos expresados en el año 2010, por el INEGI son evidencia: 12458 viviendas están solas y 5559 se usan temporalmente. Desde el año dos mil, éste dato se incrementó en 281 por ciento (INEGI, 2000 y 2010). Fenómeno que, aunque resulta sorprendente para las instituciones hipotecarias, se evidencia ya en otras ciudades (Milenio, 2011; Noroeste, 2012; Tribuna de San Luis, 2012; El mañana, 2013,).

La CZG es una ciudad capital que administra recursos federales, estatales y municipales, concentra un importante conglomerado de empleados burocráticos y empleados privados que, bajo la ley de trabajo constantemente reformulada, aún presenta ciertas prestaciones sociales como la del derecho a la vivienda. Los pobladores de la CZG poseyeron libertad y mayor disposición de utilizar un crédito a la vivienda como derecho laboral, situación que no comparten la mayoría de los municipios del estado debido a su orientación económica (economía campesina de subsistencia, ganadería, minería, comercio al por menor) y su pobre capacidad receptora de ingresos.

No obstante, de acuerdo con la CONAVI (2012), la CZG demandó viviendas nuevas: 2252 en 2006, 2215 en 2007, 2205 en 2008, 2291 en 2009 y 2173 en 2010. Una demanda que por mucho ha sido superada con 11791 créditos otorgados en 2006, 11869 en 2007, 15319 en 2008, 13585 en 2009 y 9711 en 2010 (CONAVI, 2013) en todo el estado y que bajo proyecciones estimadas, el 70% de ellos fueron destinados a la CZG.

Aunque la demanda sigue siendo calculada bajo el esquema del derecho a la vivienda, el destino de los créditos tiene objetivos distintos: rentabilidad, estabilidad y seguridad que proporciona el derechohabiente localizado principalmente en la CZG. La demanda de vivienda seguirá su curso; muy distinto al de la construcción y financiamiento de la vivienda.

Los demandantes de vivienda digna, los pobladores con ingresos precarios, seguirán solicitando programas de fomento a la vivienda acorde a sus posibilidades (el FONHAPO apenas cubrió el 0.006 por ciento de los créditos otorgados de 1990 a 2010 en el estado de Zacatecas). Mientras, las

instituciones privadas y públicas hipotecarias difundirán sus desarrollos habitacionales y sus políticas de financiamiento sobre los pobladores que no las demandan pero si las pueden adquirir.

Conclusiones.

El exceso de viviendas no es precisamente por un mal cálculo en proyecciones de financiamiento a viviendas, en realidad se trata de inversiones de capital excedente que busca rentabilizarse. El exceso de casas nuevas solas corresponde a la liberalización del crédito desde el cambio de dirección en la política de vivienda donde ahora, a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), los derechohabientes pueden acceder a una vivienda de acuerdo a un crédito estipulado a las normas laborales, mientras que anteriormente el INFONAVIT y el FOVISSSTE proveían la vivienda en físico.

La política de fomento a la vivienda no corresponde al derecho a la vivienda, sino a la política de fomento al capital inmobiliario, que busca, a través de la gestión y regularización del Estado, rentabilizar en el mercado del suelo bajo la tutela de la vivienda. Y esto no es nuevo, ya Engels (1873) recalca que la buena voluntad de los capitalistas industriales de proveerles una vivienda cercana a los trabajadores no era por ser personajes de alta moral, sino porque era un negocio muy rentable.

Por tanto, el derecho a la vivienda es un problema político más que un valor universal de bienestar. Se trata de la disputa por la apropiación de beneficios de un derecho establecido por la democracia liberal. Proveer a los trabajadores con cierta seguridad laboral una vivienda, sin considerar si le es necesaria o útil, responde a la necesidad de rentabilizar capitales que buscan donde reproducirse.

Aunque no existe aún evidencia de una crisis inmobiliaria, el exceso de viviendas en la mayoría de las ciudades mexicanas ha causado estragos. Al apego de los datos, el punto de quiebre fue el 2008, con un consecuente caída en la dotación de créditos. Símbolo de una posible saturación del mercado.

Aunque no es el objetivo del presente analizar las consecuencias del excedente de viviendas, es necesario por lo menos enunciar: el desperdicio de recursos de todo tipo (ambiental, económico, material), la expansión de la ciudad sin regulación, control ni planeación, algo poco probable en una sociedad capitalista, la generación de fenómenos que aluden a la criminalidad, violencia y abuso (robos, focos de posibles creación de bandas o pandillas), focos de infección, etc. Fenómenos que tendrá que resolver la institución estatal y la sociedad bajo la socialización de costos, mientras los beneficios son privatizados por el capital inmobiliario.

Referencias

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), 2012, *Necesidades de vivienda 2006-2012*, Distrito Federal.

CONAVI, 2013, *Cierres definitivos de vivienda 1973-2011*, Distrito Federal.

- Ducci, María, 1997, "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", *Eure* vol. xxiii, no. 69, Santiago de Chile, julio, pp. 99-115.
- El mañana, 2013, "Crece el número de viviendas solas", Sección local, 16 enero, Ciudad Victoria.
- Engels, Federico, 1873, "Contribución al problema de la vivienda", en Marx, Carlos y Engels, Federico, *Obras Escogidas*, Editorial Progreso, Tomo II, pp. 314-396.
- Etchegaray, Alberto, 1997, "Vivienda, democracia y equidad" en Etchegaray Alberto *et al. Las reformas sociales en acción: vivienda*, CEPAL, Serie Políticas Sociales no. 20, Santiago de Chile, pp. 9-16.
- Fundación CIDOC-SHF, 2010, *Estado actual de la vivienda en México, 2010*, Distrito Federal.
- García, Beatriz, 2010, "Vivienda social en México (1940-1999)", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* vol. 3, no. 5, Bogotá, pp. 34-49.
- González, Gerardo, 2002, *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo no. 122, Santiago de Chile.
- González, Guadalupe, 2009, *Centralidad y distribución espacial del ingreso. Cambios en la estructura de la ciudad Zacatecas-Guadalupe (1990-2004)*, CONACYT-Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.
- González, Guadalupe, 2010, "Tendencias demográficas en Zacatecas-Guadalupe, 1990-2005", *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, no. 33, enero-junio, Zacatecas, pp. 1-33.
- González, Guadalupe *et al.*, 2007, *Reproducción precaria familiar. Conceptualización y evidencias en Zacatecas-Guadalupe (1990-2004)*, FOMIX CONACYT-Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1992, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Tabulados básicos por localidad, Aguascalientes.
- INEGI, 1995, *Conteo 95*, Tabulados básicos por localidad, Aguascalientes.
- INEGI, 1997, *Manual de medidas sociodemográficas*, Aguascalientes.
- INEGI, 2000, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Tabulados básicos por localidad, Aguascalientes.
- INEGI, 2005, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, Tabulados básicos por localidad, Aguascalientes.
- INEGI, 2005a, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, Banco de Información Económica, Aguascalientes.
- INEGI, 2010, *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*, Tabulados básicos por localidad, Aguascalientes.
- Mejía, Javier, 1997, "La política de vivienda en México" en Etchegaray, Alberto *et al.*, *Las reformas sociales en acción: vivienda*, CEPAL, Serie Políticas Sociales no. 20, Santiago de Chile, pp. 29-34.

- Milenio, 2011, "Sorprende a sector cifra de viviendas solas", Sección Estados, 14 marzo, Distrito Federal.
- Noroeste, 2012, "Detectan 3 mil casas solas", Sección Local, 10 septiembre, Culiacán.
- O'Sullivan, Arthur. 1996, *Urban economics*, Irvin/McGraw Hills, Tercera edición, Boston.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, 2004, "El problema de vivienda de los 'con techo'", *Eure* año/vol. xxx, no. 91, diciembre, Santiago de Chile, pp. 53-65.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, 2011, "Vivienda privada de la ciudad", *Revista de Ingeniería* no. 35, julio-diciembre, Bogotá, pp. 100-107.
- Sánchez, Javier (2012), *La vivienda "social" en México. Pasado, presente y futuro*, JSa, Distrito Federal.
- Torres, Rino y Eibenschutz, Roberto, 2005, *Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*, CONACYT-SEDESOL-CONAFOVI-UAM, Distrito Federal.
- Tribuna de San Luis (2012), "Problema por viviendas solas", 7 abril, San Luis Río Colorado.

El financiamiento y su impacto en el mercado inmobiliario para sectores populares

José Ignacio Guzmán Huitrón ¹⁹

INTRODUCCION

En el mundo pocos países han podido satisfacer las necesidades de vivienda de manera efectiva, México no es la excepción. La crisis de vivienda es un problema prioritario, ya que comprende un conjunto de anomalías en diferentes: niveles políticos, sociales y económicos. La demanda de vivienda siempre ha sido superada por la oferta, ya sea por el crecimiento de la población urbana, provocado por la migración en este caso del campo a la ciudad; el aumento en el índice de natalidad entre otros. Los programas Gubernamentales han sido insuficientes dado a la falta de **“Una política integral que debe considerar dicha problemática como un todo y no como problemas aislados²⁰”**. Para poder corregir los desequilibrios del mercado inmobiliario vital para el desarrollo del país.

Por sus características el mercado de vivienda es significativamente diferente cualquier otro mercado, no sólo cubre con las necesidades de refugio sino también como “inversión urbana remunerativa” ya que si se atiende esta necesidad se puede esperar que la población, tenga mayores oportunidades de educación, empleo, salud etc. que a furo proporcionaras mayor bienestar y desarrollo al país por lo que es necesario contar con un sistema urbano que de acceso a servicios adecuados de luz, agua, zonas comerciales, transportes, centros de trabajo etc. **“Las políticas bien fundadas, competentes y ejecutadas que han incluido la explotación, el control de terrenos con servicios de transporte urbano, de materiales de construcción vigorosos, competitivos y con concesión de créditos a largo plazo para vivienda”²¹**

Sin embargo en el caso específico de México la falta de planeación tienen como consecuencia que las viviendas que se ofrecen a la población mexicana cada días sean más apartadas de los centros de trabajo donde el transporte es caro e ineficiente y los servicios no son suministrados por el gobierno al mismo ritmo en que los asentamientos urbanos generando mayor pobreza enfermedad **El elevado costo de la tierra puede obligar a las familias a alejarse aún más del centro de la ciudad o descartar totalmente de una vivienda²²**.

Para el país es urgente que el sector de construcción de vivienda que hoy existen se fortalezcan no solo por el gran encadenamiento productivo que se genera alrededor contribuyendo con empleos directos e indirecto al país, sino porque cada vez la demanda vivienda, aumenta y el suelo urbano disponible disminuye, generando presión en el precio. El sistema hipotecario se compacta

¹⁹ Facultad de Economía

²⁰ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. *Vivienda y estabilidad política.*; México: Diana, 1991.

²¹ ORVILLE F. GRIMES; *Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos* : Aspectos económicos y de política en el mundo en desarrollo Editorial Tecnos S.A.1978;

²² ORVILLE F. GRIMES; Editorial Tecnos S.A.1978; *Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos* : Aspectos económicos y de política en el mundo en desarrollo

y solo cierto sector de la población se ve beneficiado al cumplir con ciertas características.

El funcionamiento del futuro insipiente del mercado inmobiliario de la industria privada tiene grandes retos para los años venideros ya que no solo no tiene a su favor a las principales instituciones (INFONAVIT Y FOVISSSTE) que luchan por no descapitalizarse y mantener finanzas sanas que le permitan a la clase obrera asalariada incorporarse al mercado inmobiliario.

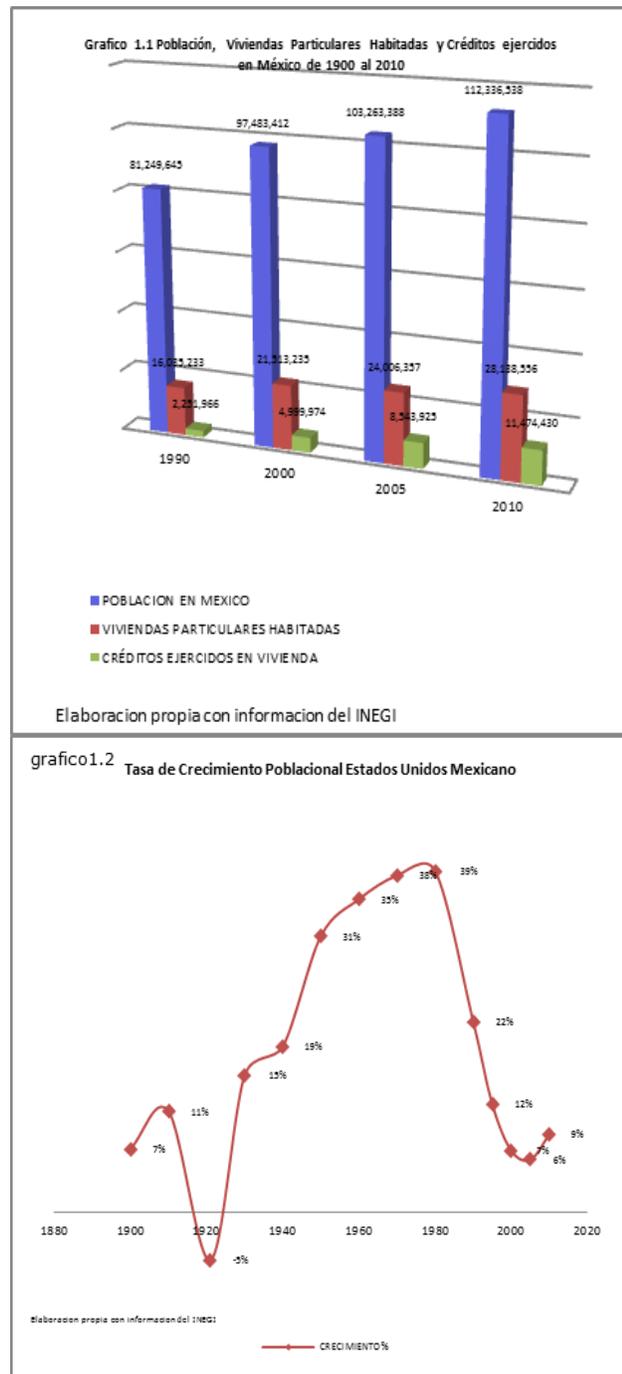
Ya que en los últimos años no se han dado respuesta real a los sectores más pobres dado a que sea tomado solo como (un problema de la vivienda como un problema social, si no como un problema de financiamiento. **Dado que el problema de vivienda es un efecto y el financiamiento una causa**” ya que sin financiamiento no es posible desarrollar acciones de vivienda Rafael Catalán Valdés²³).y que solo han dejado una población que aún siguen pagando renta, viviendo en zonas de alto riesgo o con los servicios insuficientes, que deterioran su calidad de vida.

23 CATALAN VALDES, Rafael; Las nuevas políticas de vivienda; Fondo de Cultura Económica, 1993.

“El financiamiento y su impacto en el mercado inmobiliario para sectores populares”

México es un país con una extensión territorial de 1 972 550 Km², siendo el catorceavo país más grande del mundo, para 1990 su población se encontraba en 156,602 localidades, de las cuales el 51.1 por ciento eran mayores de 15 mil habitantes, albergando el 71.3 por ciento de la población del país, veinte años después aumentó a 77.8 por ciento de la población que habitan en zonas urbanas, lo que es muy apegado a las condiciones de América Latina según el más reciente estudio del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITA) que reconoce que “América Latina y el Caribe es un región fundamentalmente urbana aunque cuenta con grandes espacios poco poblados. Casi el 80 por ciento de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados por lo que la región esta considerada como las más urbanizada del mundo”²⁴. Lo que explica la presión que hoy existe, de vivienda urbana, la población con menores ingresos son desplazadas hacia las periferias donde por lo regular no se cuenta con las condiciones adecuadas para poder tener una vida digna.

En México la población en los últimos 20 años ha aumentado solo un 38,3 por ciento pasando de 81 millones a finales de los años noventa a poco más de 112 millones (ver el Grafico 1.1) lo que contrasta con la menor tasa de



²⁴ ONU-HABITA Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe. Programa de las Naciones Unidas para los asentamiento humanos Agosto 2012 P.11

crecimiento después de la Revolución Mexicana ver gráfico 1.2 a su vez se ve una expansión de créditos ejercidos los que han crecido poco más de 5 veces, lo que caracteriza el periodo de estudio es la menor crecimiento poblacional y la mayor expansión del crédito para vivienda nunca antes

Como vemos cuadro 1.1 el rezago se polariza en la zonas rural y urbana, sin embargo la necesidad de vivienda nueva se concentra en las zonas urbanas, con el 60 por ciento en vivienda completa, mientras que el campo la prioridad es el mejoramiento físico y vivienda inicial, esto se puede explicar con los costos de la tierra que el insumo principal para la edificación. En el campo la tierra se valoriza por su capacidad de producción y pastoreo, los espacios para la construcción son extensos y por lo regular la autoconstrucción y autofinanciamiento es de los más común, así como la mano de obra que se proporcionaba básicamente, de la ayuda del resto de la comunidad. La elaboración de los materiales de construcción es proporcionada directamente de la naturaleza aun sin proceso previo. Sin embargo los obreros urbanos a comparación de sus homólogos campesinos los costos de la tierra suelen ser especulativos y su precio se determina por la capacidad de obtener una renta, la tierra urbana con servicios es escasa.

Cuadro 1.1 Soluciones de vivienda Número de hogares

Rezago Habitacional	Localización		Mejoramiento Físico y Vivienda Inicial	Vivienda Completa
8.946.725	Urbana	43%	30%	60%
	En Transición	17%	17%	16%
	Rural	40%	52%	24%
			5,149,644	3,79,7081

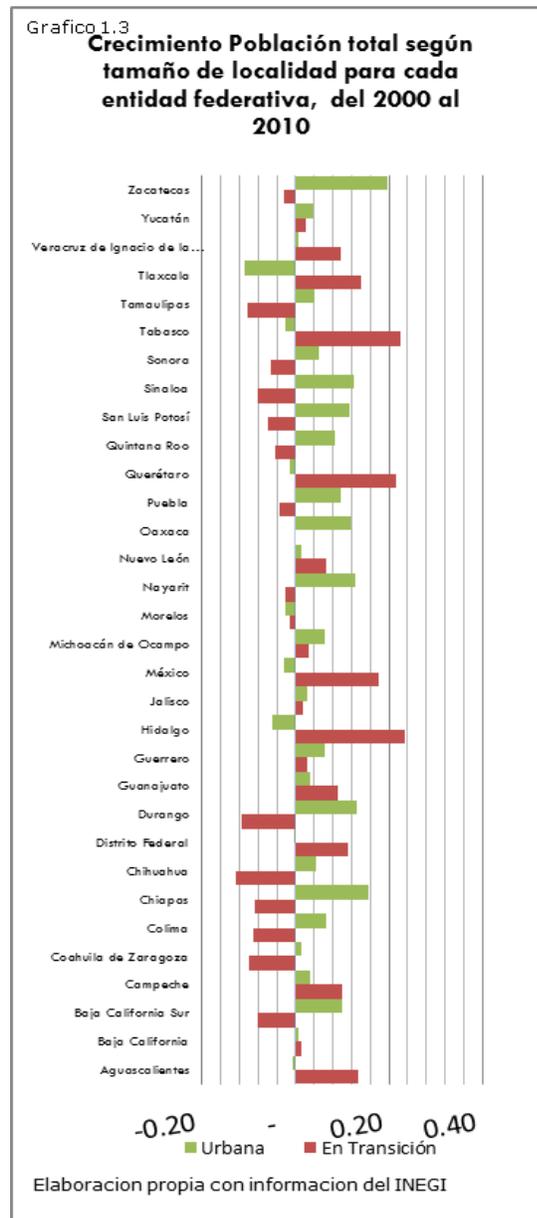
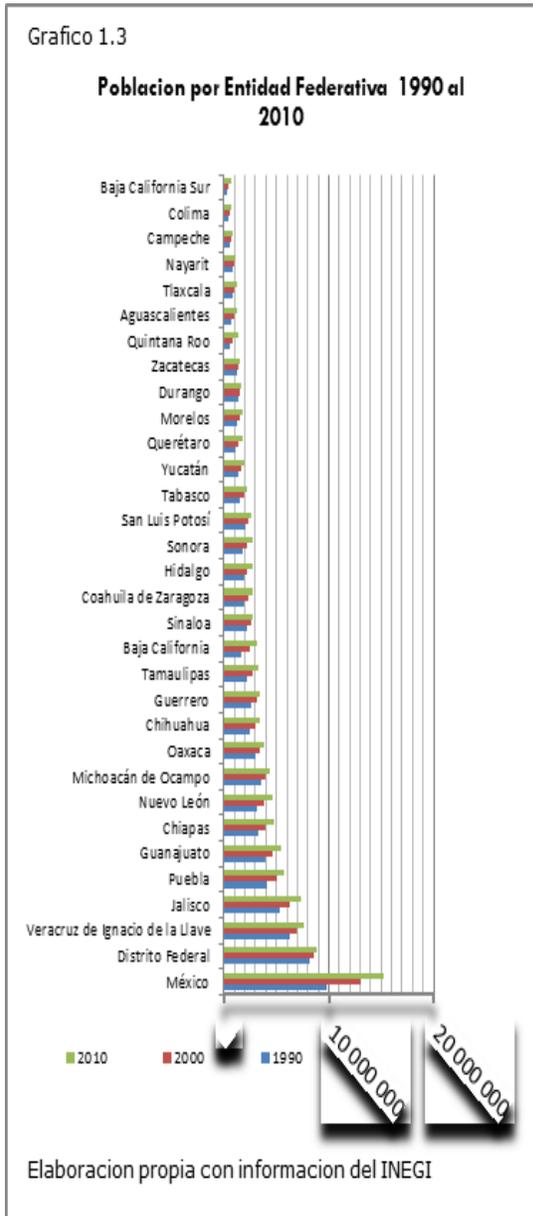
Elaborado por la SHF con datos del ENIGH 2008 INEGI

Como podemos observar la vivienda nueva en el medio urbano tiene una clara prioridad, que necesita de la voluntad política, financiera y del sector de la construcción, para coordinar acciones que le permitan al a la ciudadanía tener accesos a una vivienda.

Por lo que podemos definir la situación de la vivienda a través de stock habitacional así como el faltante de vivienda (déficit cualitativo) y las que tiene la necesidad compensar el desgaste o mejor las condiciones que las hacen habitables (déficit cualitativo), con lo que hasta el momento nos da un primer

parámetro para reconocer las condiciones que nos depara, sin embargo la siguiente análisis más profundo y que nos permitirá focalizar los esfuerzo.

La concentración de la población, se puede ver reflejada en el grafico 1.3 5 estados de la república representa el 40 por ciento de la población y durante los últimos 20 años el dinamismo se encuentra los poblaciones denominadas de transición como Quintana Roo, Baja California y Querétaro han qué han tenido el mayor crecimiento en las dos últimas dos décadas.

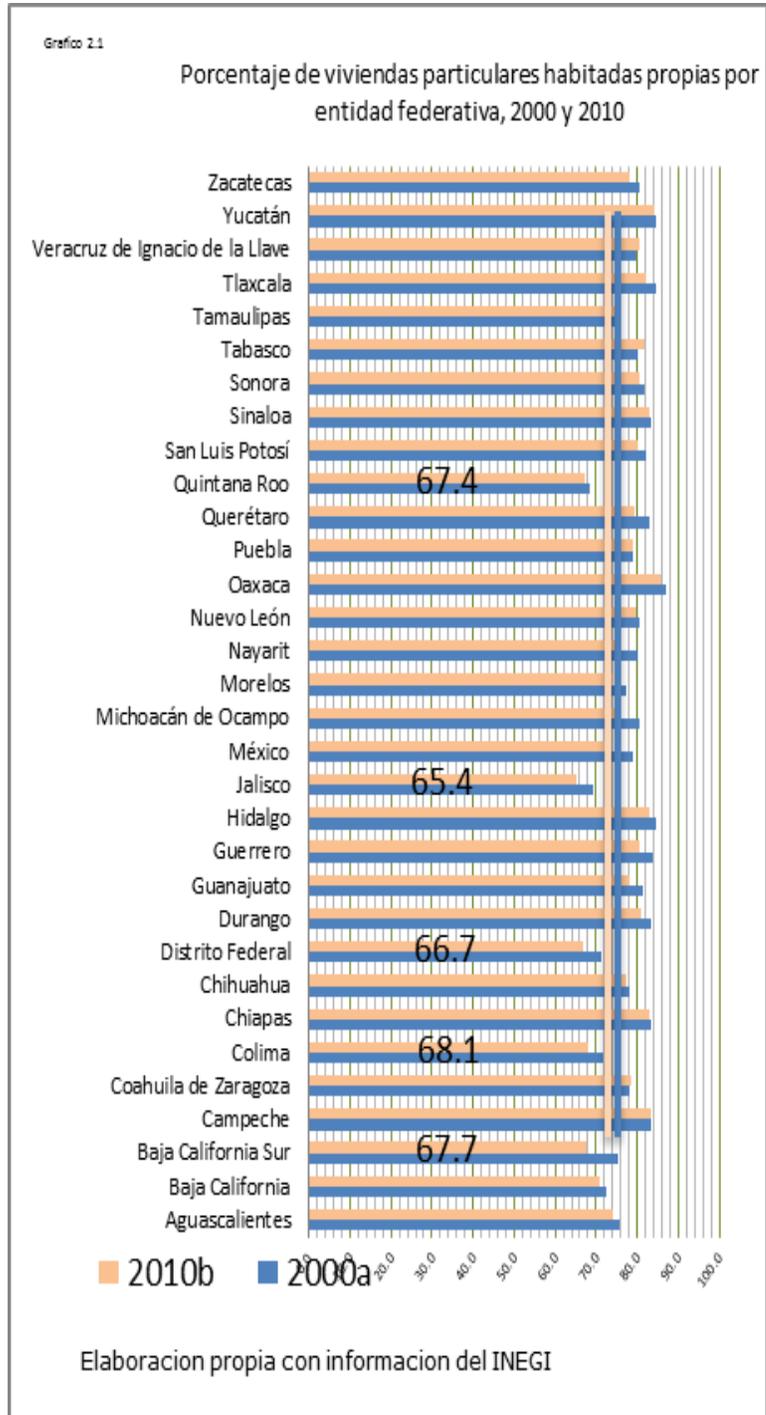


El dinamismo se encuentra los estados que concentran la mayoría de la población en zonas conicidad como de transición. La población es que las zonas en transición que comprenden un rango entre 2 500 a 14 999 habitantes han tenido el mayor crecimiento hasta el momento ver gráfico 1.4

Condiciones del Vivienda en México

La propiedad es la principal forma jurídica de tenencia en la región, Independientemente del tamaño de la ciudad.

Como podemos ver el grafico 2.1 en el cuadro el promedio de viviendas particulares habitadas propias el año 2000 representaban 78,7 por ciento, para el 2010 el porcentaje aumento lo que indica que las el mercado inquilina río aumento en estados como Jalisco, Distrito Federal, Quinta Roo, Colima, Edo México siendo las entidades federativas con el mayor numero de rentistas con poco menos del 40 por ciento de la población lo que nos hace suponer que, se ha concentrado los dueños, vivienda en un número menor de beneficiario lo que aumenta, y las familiar siguen considerándolos como una buena forma de ahorro o inversión, frente otras opciones ya que “ a pesar de su baja liquidez, implicaba una inversión poco riesgosa de bajo costo administrativo y elevados rendimientos reales”²⁵ muchas veces los oferentes viviendas buscan a



25 Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.; Vivienda y estabilidad política; México: Diana, 1991 P.26

clientes, que por lo regular ya tiene satisfecha su necesidad de vivienda, pero que cuenta con la posibilidad crediticia, estimulando la posibilidad del mercado rentistas y exaltan su beneficios. Uno de los principales problemas de la mercado rentista es que es difícil de regular ya que existen muchos oferentes, lo que también genera una mercado.

Por lo regular las condiciones de la ciudades existen la forma legal para adquisición de vivienda, ya sea que se compre o rente, así como la conformación de asentamientos irregulares que al principio fueron se ubican en las periferias con precarios recursos de agua, electricidad, drenaje etc. Sin embargo poco a poco son absorbidas por el manto.

Esto nos da como resultado que “la propiedad privada individual, llama la atención que sólo 45.1% de las viviendas existentes en el país estén escrituradas a nombre de sus propietarios”²⁶.

Servicios Urbanos

Los servicio urbanos indispensables para la edificación de vivienda, en el relaciona a viviendas, durante la de los noventas aumento drásticamente sin embargo en la siguiente década, solo el drenaje logro aumentar considerablemente como poderme en el siguiente cuadro 2.1. Esto hace de México una país que invierte en infraestructura básica y que en los últimos años ha podido ampliar su cobertura, logrando así, la conformación de las condiciones básicas para la edificación.

Cuadro 2.2 Viviendas particulares habitadas con materiales durables 2000 y 2010 a nivel Nacional

	2000	2010
Materiales Durables	%	%
Paredes a	79,3	86,9
Techos b	64,2	71,6
Piso c	86,7	93,8

a, Se consideran materiales durables en los muros: tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, concreto o cemento.

b, Se consideran materiales durables en los techos: losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería.

c, El recubrimiento en los pisos puede ser: firme o cemento, mosaico, madera u

²⁶ ESTADO ACTUAL DE LA VIVIENDA EN MEXICO 2010 Primera edición, octubre de 2011 O DR© Cidoc y SHF

otro material.

INEGI. Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Las viviendas de los Mexicanos también han alcanzado niveles altos de en cuestión a los materiales de construcción ver cuadro 2.2 considerados duraderos, de los cuales, aumenta la expectativa útil de la vivienda, sin embargo aún existen áreas de oportunidad, ya que los techos de baja calidad aún representan casi el treinta por ciento

Cuadro 2.1 Porcentaje de viviendas particulares habitadas con disponibilidad de agua, de drenaje y de energía eléctrica de 1990 al 2010 a nivel Nacional

Disponibilidad	1990	2000	2010
agua ^a	77,1	85,2	88,7
drenaje ^b	62,0	75,4	89,1
energía	87,5	95,4	98,2

^a Incluye las viviendas que cuentan con agua entubada dentro y fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. En la distribución se excluyó el rubro de No especificado

^b Incluye las viviendas con drenaje conectado a red o fosa séptica. En la distribución se excluyó el rubro de No especificado

INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000, y 2010.

Los Hogares y su composición

La vivienda no solo tiene la capacidad de proteger ante las inclemencias de la naturaleza, sino también de resguardar la intimidad de quienes la ocupan incluso dentro del mismo resguardo. También se satisfacen necesidades básicas esenciales para la vida en un espacio durante cierto lapso de tiempo; por ejemplo, la necesidad de alimentarse, exige un espacio destinado a la preparación de los alimentos, además debe de contar con los medios necesarios para el aseo personal que manteniendo de la salud de quienes la habitan haciendo que la cocina y baño sean indispensables para toda casa. Por lo que podemos definir a la vivienda como “un conjunto de instalaciones para uso exclusivo de un grupo social llamado familia, y que las series de instalaciones implican en este concepto parece variar en forma bastante predecible en forma que se eleva los niveles

generales de vida²⁷". A demás de contar con los servicios necesarios para los enseres de la vida moderna como la energía eléctrica y agua para mantener en funcionamiento la vivienda. El tamaño y las necesidades que cada propietario van ligadas íntimamente a la posibilidad de invertir en su casa, hay quienes pueden pagar otro tipo de cuartos no necesariamente indispensables como salones de jugos, jardines, estancias, vestíbulos, con casas que pueden ser demasiado grandes.

Cuadro 2.3 Viviendas habitadas por tipo y clase de vivienda, 1990 a 2010

Tipo	1990	2000	2005	2010
Clase				
Total	1 619 7802	2 195 4733	2 471 9029	2 861 4991
Vivienda particular	99,91 %	99,94 %	99,95 %	99,97 %
Casa independiente y local no construido para habitación	83,57%	85,38%	84,19%	90,65%
Departamento en edificio y vivienda o cuarto en vecindad	13,61%	9,62%	11,81%	7,06%
Cuarto en la azotea	0,23%	0,13%	0,11%	0,06%
Vivienda móvil	0,06%	0,03%	0,03%	0,03%
Refugio	0,07%	0,02%	0,01%	0,01%
No especificado a	2,46%	4,82%	3,85%	2,19%

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000, y 2010.

INEGI. II Censo de Población y Vivienda, 2005.

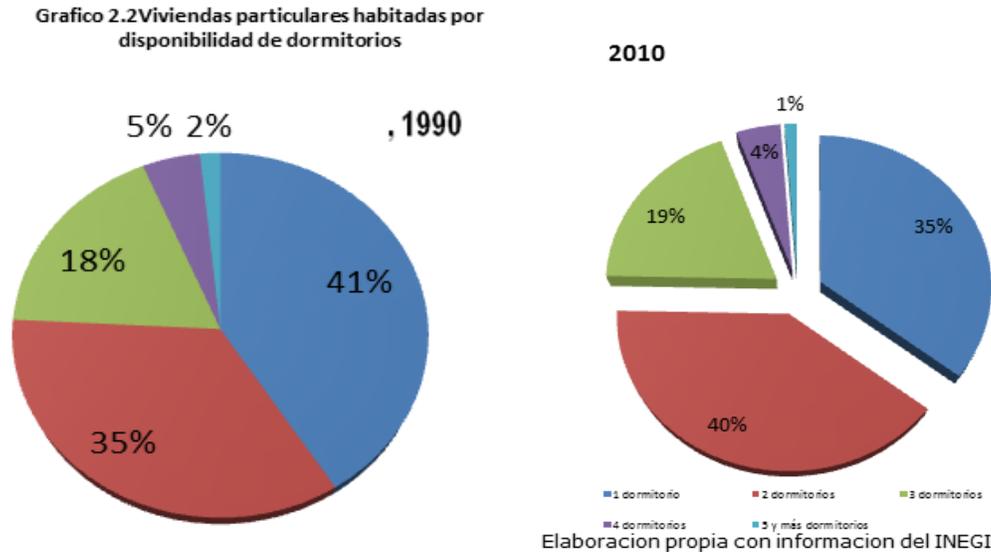
Por lo que es importante definir las características cuantitativas y cualitativas de las viviendas ofrecidas en el mercado de inmobiliario, así como la clara comprensión de lo que se denominara **Vivienda de Interés Social (VIS)** que garantice una vida digna y decorosa.

Para el 2010 la población en México 112,336,538 habitantes divididas en 28614991 de las cuales el solo el 7,06 por ciento son departamentos ver cuadro 2.3 lo que caracteriza la extensiva de la tierra urbana, la intensificación no ha sido la prioridad de los políticas de vivienda desde que se dejaron de construir las unidades habitacionales que iniciaron en a finales de los 1930 para dar lugar a entrada a la formación de desarrolladores de vivienda social masiva y extensiva.

Pese a los esfuerzo por ampliar la cobertura las habitacional donde el promedio el número de viviendas con que cuantas con más de dos dormitorios representas el

²⁷ SMITH, Wallace; Sociología y Economía de la vivienda. Ed. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, 1973, 538 pp

25 por ciento para el 2010, de lo que más se le puede resaltar es el aumento de más de dos dormitorios por del 35 al 40 por ciento en los últimos 20 años lo que fomenta el hacinamiento ver gráfico 2.2.



En los últimos años los esfuerzos por aumentar el parque habitacional fueron cada año mayores pero insuficientes para satisfacer la demanda, agravando el problema con el deterioro de las casa existentes y la desaparición de de espacios habitacionales, han provocado un aumento sustancial en la demanda de vivienda que desemboca un aumento en el precio de la tierra. La falta de políticas adecuadas para la distribución y el uso de las tierras, han provocado un desorden drástico entre las zonas productivas, recreacionales y habitacionales que se mezclan y no están claramente repartidas. Los esfuerzos por reubicar a la población hacia municipios del Estado de México cercanos al Distrito Federal , dado que la cantidad de tierra urbana disponible es fija y debe utilizarse en el lugar en el que se encuentre, pese a la falta de condiciones adecuadas y donde los empleados son demasiados. Las zonas de trabajo no siempre se desplazan hacia zonas intermedias por lo regular se mantiene concentrada al centro de la ciudad donde las familias que deciden migrar hacia las periferias, están sujetas a quedar totalmente excluidas de las zonas de trabajo donde los costos de transporte son simplemente incosteables, para beneficiar al ingreso familiar y disminuir el gasto en el transporte de largas distancias es indispensable el fomento de zonas de trabajo intermedias. Por lo regular zonas periféricas están ocupadas por gente que cuenta con ingreso por debajo del promedio que no puede obtener créditos ni pagar una renta dentro del DF. Ocupando así cuartos de renta popular que no cuentan con las condiciones necesarias para el sano esparcimiento, forzando cada vez a más familias a decidir trasladarse y fomentar el asentamiento e invasión de terrenos en las periferias donde no se cuenta con los servicios como: escuela, unidades médicas, caminos, carreteras, etc. que se proporcionarían por

el Estado. Con dificultad pueden avanzar en la misma medida que los asentamientos habitacionales, empeorando las condiciones de vida de la sociedad en las zonas periféricas.

Ingreso de los Hogares

En todos los casos la demanda de vivienda de un país va ligada no solo al número de habitantes que la habitan, también se toma en cuenta el nivel de ingreso, las facilidades para obtener el sistema de financiamiento adecuado, así como ubicación de las casas cercanas a los centros de trabajo. Es imprescindible que el desequilibrio que una ciudad pueden tener esta extremadamente relacionado a la equidad de la distribución del ingreso ya que la oferta no alcanza a satisfacer la demanda, el sector privado es incapaz de satisfacer la demanda de viviendas a bajo costo. Los sectores de ingresos medios y bajos de solo les restan aceptar zonas periféricas de la ciudad que a media que aumentan los precios de las viviendas cada vez más pobres se mantendrán excluidos, fortaleciendo así el déficit de viviendas evitando el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población por los que “el ingreso determina la capacidad de una país de proporcionar viviendas a sus habitantes a un nivel que no distorsione asignación de las inversiones urbanas y rurales. El ingreso per cápita y su distribución entre los hogares junto con el precio de las viviendas, determinan el tipo de viviendas que la familias pueden pagar”²⁸ por lo que el nivel de empleo existente en la ciudad serán de mayor importancia cuando se realicen estudios para determinar las características de la demanda. Hoy en días es muy difícil determinar la necesidades de población ya que las el precio al que se demandan las viviendas necesitan de las participación y coordinación de sector privado, público y financiero para generar las condiciones adecuadas para satisfacer la demanda de los ciudadanos de menores ingresos, de una vivienda básicas “no suntuarias en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionabilidad, ubicación, seguridad en la tenencia²⁹”.

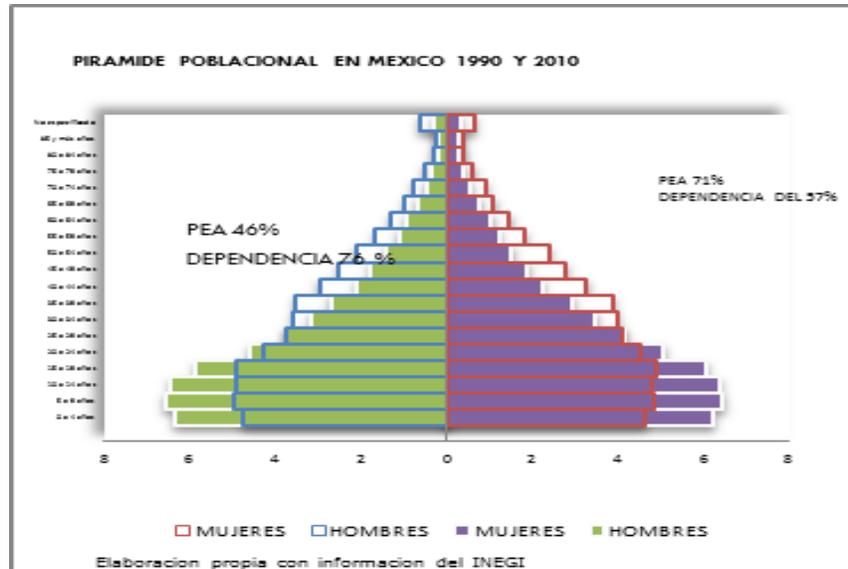
Los sectores más desprotegidos de la población que no cuentan con los recursos para poder demandar de manera efectiva dentro del mercado de vivienda son los que mayor interesa ya que son los que mayor dificultad tienen para la obtención del crédito.

Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. El ensanchamiento de la Población Económicamente Activa (PEA) ver el grafico. Existe cierta preocupación por las transformaciones en la estructura por edad, en particular por las características del rápido proceso de envejecimiento y sus consecuencias, ya que el envejecimiento significará una pesada carga la sociedad por las fuertes

²⁸ Orville F. Grimes Jr. Vivienda para Familias Urbanas de Bajos Ingresos. Banco Mundial 1976

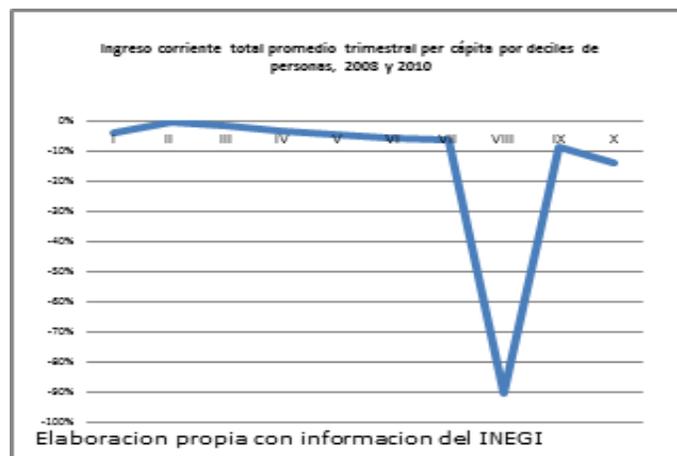
²⁹ COPLAMAR, Vivienda, necesidades esenciales en México, situación actual y perspectiva al año 2000. México siglo XIX pp 17-24

presiones que impondrá sobre los sistemas de salud y seguridad social, además de que elevará significativamente las tasas de dependencia. Las tasas de dependencia reflejan los cambios en la estructura por edad la que se ha reducido significativamente en un 19 por ciento.



Esta visión prospectiva de la trayectoria de la población nos permite las organizaciones privadas y públicas plantear los escenarios económicos y sociales del mercado de la vivienda. Los desarrolladores de vivienda que logren prever que la demanda está influenciada no sólo por el aumento inercial de la población, sino por la asequibilidad de los hogares, estarán en mejores condiciones para aprovechar el bono demográfico.

El deterioro del ingreso y la incertidumbre que por desgracia se aqueja la población ya que tras la crisis mundial del 2008 PIB percapita se ha reducido en todos los deciles de la población ver grafico



Los tres primeros deciles, es decir, 30% de las familias en México percibe ingresos inferiores a 2.5 SMMG y puede acceder al 3.0% de las viviendas de tipo mínimo. Asimismo, para los siguientes cuatro deciles es asequible 29.8% de las

viviendas, es decir, las mínimas y de interés social, mientras que los deciles VIII y IX, con ingresos entre 7.6 y 10.7 Salarios Mínimos Generales Mensuales (SMMG), pueden adquirir 73.8% de las viviendas (hasta vivienda económica). Por último, las familias ubicadas en el último decil, con más de 25 SMMG, pueden comprar prácticamente cualquier vivienda del mercado hipotecario³⁰

La pobreza en el país

Es una desigualdad patente principalmente en la distribución de la renta, pero también en el hábitat, el acceso a bienes y servicios (de educación, salud, financiamiento, etc.), a oportunidades de empleo, al patrimonio, y al espacio público, entre otros factores que determinan el bienestar del individuo.

La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros.

Como podemos ver en el cuadro el 60% de los hogares urbanos, sufre de pobreza patrimonial

Políticas de Financiamiento público

Los mecanismos de financiamiento que hoy operan en el país, son el resultado de numerosos intentos por integrar a la ciudadanía un mercado de financiero, debilitado por las numerosas crisis económicas y el deterioro del poder adquisitivo que con ello conlleva, sin embargo desde finales de los años ochenta, el estado cambió la construcción de vivienda, por la promoción del financiamiento para vivienda enfocada a los dichos sectores.

³⁰ Viviendas vendidas con crédito hipotecario

Por lo que la falta de financiamiento se convirtió o en una causa de del déficit de vivienda, más que un efecto, des la desigualdad social existente en el país. Por lo que la política de viviendas tendrías que modificar el marco legal para poder hacer más eficiente el proceso de transformación del entonces presidente Salinas de Gortari que incluían:

- Ley del Seguro Social
- Ley Agraria,
- La regulación inquilinaria
- Ley General de Instituciones de crédito.

Con la intención de poder incorporar al mercado las tierras ejidales al tejido urbano, así como la derogación del encaje legal obligatorio para las instituciones de crédito, lo que evitaba la inversión coercitiva de la banca en vivienda, quedando solo una horro pactado para el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)³¹ . . El cual implemento un nuevo sistema de subasta de derechos, para convertirse en promotor de vivienda, con lo que tendrá la posibilidad de ofrecer a los acreditados un atractivo de vivienda por el cual concursa, con la finalidad “consolidar el esquema de otorgamiento de crédito mediante el cual la banca de primer piso absorbe el crédito para la construcción a corto plazo y el FOVI el correspondiente al individualizado del largo plazo”³².

Otra intuición que sufrieron transformaciones durante este parido fue, el Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT) el cual desde su creación en 1972 se habían detectados serios problemas con la asignación de los recursos, “seleccionando a los beneficiarios a partir de criterios de clientelismo político, dejando de lado criterios de eficiencia y equidad al otorgamiento atención

Hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010

	2006	2010
Total de hogares	16.202.845	24.803.625
Hogares en situación de pobreza	99,0	98,9
Alimentaria	17%	19%
Capacidades	26%	27%
Patrimonio	57%	55%
Urbano	47%	52%
Alimentaria	13%	16%
Capacidades	23%	25%
Patrimonio	64%	60%
Rural	53%	48%
Alimentaria	21%	22%
Capacidades	28%	29%
Patrimonio	51%	49%

Fuente: CONEVAL. Pobreza por ingresos 2010.

³¹NOTA: Fideicomiso creado por el Banco de México con la intención de canalizar recursos de la banca comercial con el fin de financiar vivienda de interés social

³² CATALAN VALDES, Rafael; Las nuevas políticas de vivienda; Fondo de Cultura Económica, 1993. P162

preferencial a trabajadores sindicalizados en función de la promociones que realizan los líderes que los representan ”.³³ (...)

Para poder ser ahora un fondo excesivamente dedicado al financiamiento y dejando al mercado privado la construcción y desarrollo de vivienda de interés social. Para lo que tuvo que modificar la constitución en su Artículo 123 para que el 5% de la nómina nacional de los asalariados quedara administrada por instituto. Lo cual se consolido con la instrumentación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) integrada por dos subcuentas las cuales la referente a vivienda no ingresa la ahorro para la inversión a largo plazo si no que son trasladadas para el sustento de las actividades financieras a proyectos de vivienda terminada así como también como el pago de pasivos, aplicación y compra a terceros en mucho menor medida

La concepción de la vivienda como producto industrial y como mercancía que se coloca en el mercado, genera la grave contradicción de que quienes más requieren apoyo para acceder a una vivienda adecuada son los que enfrentan los mayores obstáculos para lograrlo.

La capacidad económica de un hogar para adquirir una vivienda puede analizarse de tres formas diferentes:

- Si dispone de fondos suficientes para adquirir la vivienda, es decir, su acceso a crédito hipotecario.
- Si los precios de las viviendas son asequibles de acuerdo con el ingreso del hogar.
- La capacidad de pago de la hipoteca o *carga de la hipoteca*.

Para el segundo concepto, por lo general la mayoría de los indicadores consideran el cociente del precio de la vivienda sobre el ingreso, medida que regularmente se basa en los precios e ingresos medianos de los mercados, pero no existe un indicador para todos los niveles de ingreso de la población

Utilizando estos criterios en el país, nicamente 8.3 millones de personas (18.3% de la PEA nacional de 45.4 millones de personas en edad de laborar) cubren con requisitos para la obtención de un tipo de financiamiento, lo que se traduce a 4.6 millones de hogares, que representan 17.3% del total.

Es decir, que más o menos son dos personas por hogar quienes cumplen con los requisitos

Las familias que por sus necesidades podrían demandar una vivienda son las que rentan, aquéllas en rezago habitacional⁸³ y la población en edad de formación de hogares (de 20 a 39 años). De éstas, el primer grupo cuenta con el mayor porcentaje de hogares

(20.9%) que cumple con los requerimientos para acceder a un crédito hipotecario. A su vez, 12.1% de la población en edad de formar un hogar posee las características necesarias. Finalmente, los hogares en situación de rezago

³³Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.; Vivienda y estabilidad política.; México: Diana,

habitacional tienen el porcentaje más bajo: 7.2%, es decir, de los 8.9 millones de hogares en rezago habitacional, sólo 7.2% cumple con el ingreso mínimo, acceso a seguridad social, antigüedad laboral, edad y ahorro.

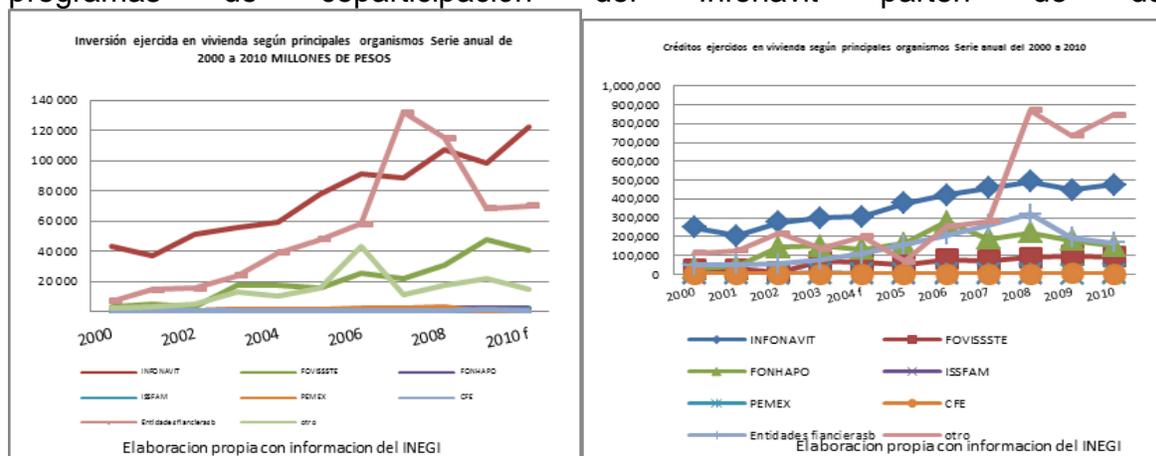
Estos porcentajes se explican por las características de cada grupo, a manera de ejemplo, las familias que rentan deben cumplir con ciertos requisitos económicos antes de ocupar la vivienda, las familias que recién están formando un hogar tienen menos ahorro que el promedio nacional y los hogares en rezago disponen de menores ingresos.

En suma, bajo el criterio de acceso sólo 17.3% de los 26.7 millones de hogares en el país (esto es, 4.6 millones) tienen posibilidades de contratar un crédito hipotecario.

Comportamiento Histórico de financiamiento

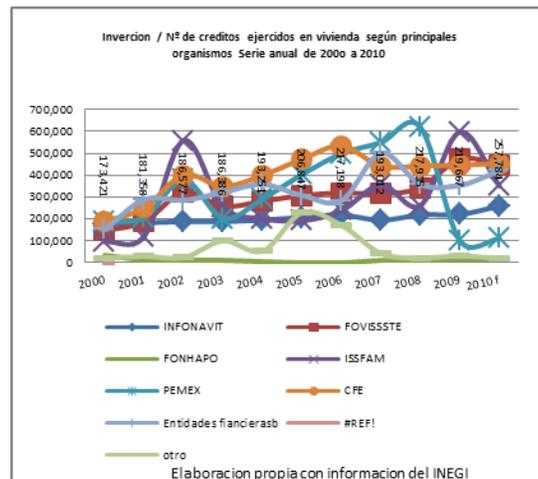
Durante el año 2000 al 2010 el comportamiento de la inversión privada, tenía un comportamiento ascendente, hasta alcanzar su máximo antes de la crisis mundial, con una inversión de 131762 millones de pesos en el 2007 que durante los próximos 3 años reduciría su participación.

El INFONAVIT la principal institución de financiamiento en el país con participación del 45 por ciento del total de la inversión para beneficiar a 4 millones 9 mil novecientos cuarenta, con lo que se ha consolidado con la principal institución de financiamiento de los últimos años. Su monto de préstamo promedio es el bajo en comparación con el Entidades Financiera y las cobertura de los trabajadores del Estados afiliados al Fovissste también es uno de los que menores variaciones tiene manteniendo un incremento constante lo que nos da una idea de los precios de la vivienda de interés social producidas por la pirales desarrolladores que absorben principalmente este tipo de financiamiento. Los programas de coparticipación del Infonavit parten de dos



consideraciones: por un lado, la prioridad del organismo es atender a los trabajadores de menores ingresos y, por el otro, sus recursos son limitados; en los créditos que se otorgan sólo con recursos del instituto se tienen definidos valores

máximos, tanto en el monto del crédito que se puede otorgar como en el valor de las viviendas que se pueden adquirir.



Por lo anterior, el Infonavit instrumentó programas de coparticipación con entidades financieras, con el fin de proporcionar alternativas de financiamiento a sus derechohabientes de ingresos medios y altos, así como a quienes cuentan con otras fuentes de ingresos no consideradas como parte de su salario base, lo que les permite aprovechar toda su capacidad de crédito de acuerdo con sus ingresos y adquirir una vivienda que satisfaga mejor sus necesidades. Permiten, además, reducir el riesgo de los créditos que brindan las entidades financieras, ya que los solicitantes deben cumplir con los criterios de selección del Infonavit; en ellos se utiliza, además, el saldo de la subcuenta de vivienda de los trabajadores como complemento de la capacidad de compra y, una vez liquidado el crédito del Infonavit, las aportaciones patronales se destina a amortizar el crédito de la entidad financiera.

Por su parte el financiamiento privado ofrecido tiene el problema que en México, por lo menos la mitad de los hogares no tiene acceso a créditos hipotecarios y, por lo tanto, está excluida del mercado formal de vivienda. Esto demuestra que el modelo actual de vivienda tiene limitaciones para reducir el rezago habitacional. Algunas de las principales limitantes por las cuales las familias de menores ingresos no pueden o quieren acceder a un crédito hipotecario

En este contexto, los microcréditos para vivienda pueden servir de complemento a la política actual de vivienda, ya que se apegan mejor a las necesidades y capacidades de las familias de bajos ingresos que se ubican en algún tipo de rezago y que, por lo general, construyen sus viviendas de manera progresiva. Estos créditos difieren de los créditos hipotecarios en cuatro aspectos significativos:

- Son de menor monto y a menor plazo

- Debido al monto, el dinero no se usa para adquirir una vivienda, sino para mejoramientos, ampliaciones o remodelaciones, o bien, para construcción progresiva.
- Por lo general, no cuentan con la hipoteca de la vivienda como colateral.
- Son destinados a clientes que regularmente no califican para un crédito hipotecario generalmente porque no pueden comprobar sus ingresos o no tienen títulos de propiedad

1. Bibliografía

2. AGUILAR AGUILAR, Rubén Tadeo. Vivir en alta densidad: ¿bienestar para el usuario? ¿mal negocio para la banca? Tesis Maestría (Maestría en Arquitectura(Investigación y Docencia Urbanismo))-UNAM, Facultad de Arquitectura
3. BARRAGÁN, Juan Ignacio. Cien años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una óptica económica y social. Monterrey (México) URBIS, 1994.
4. Bolis, Guillermo. México: Problemas Urbano Regionales. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM y García Valdés, 1987.
5. CATALAN VALDES, Rafael; Las nuevas políticas de vivienda; Fondo de Cultura Económica, 1993.
6. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.; Vivienda y estabilidad política.; México: Diana, 1991. 222 p;
7. ESQUIVEL, M. Teresa. *Nuevas experiencias de habitar la ciudad: los centros urbanos en el Estado de México.* Ponencia presentada en el VI Encuentro de Cultura y Ciudades Contemporáneas, Guadalajara (México), Sept. 2002, CIESSAS Oc.- Univ. de Guadalajara
8. EZEU-MASSABUAU, Jacques; La vivienda como espacio social / Jacques pezeu-massabuau ; traducción de leonardo Rodríguez ozan, , 214 p
9. GARCIA PERALTA, Beatriz; Vivienda social en México (1940-1999): factores públicos, económicos y sociales Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 7 de marzo de 2010
10. Garza, G; *La urbanización de México en el siglo XX.* México: El Colegio de México. 2003
11. GONAZLEZ LOBO, CARLOS, Vivienda unifamiliar en tramas de: lotificación densa y urbanización mínima 1995 Tesis Maestría (Maestría en Arquitectura(Investigación y Docencia Urbanismo)) UNAM, Facultad de Arquitectura
12. HERRERA BELTRAN Fidel La vivienda popular en México Gernika 1991
13. Hernández, Pedro 1999 *La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el Distrito federal: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento* (México: DCSH, UAM Azcapotzalco). Tesis para la obtención del grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas.
14. Instituto nacional de la vivienda, Mexico; El problema nacional : La vivienda de interes social /: Instituto nacional de la vivienda, 1967, # 119, [10]
15. Luis Unikel, Crescencio Ruiz Chiapetto, Gustavo Garza El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1976
16. LOPEZ MOREN, Eduardo; La vivienda social : una historia, Mexico : Programa Editorial Red Nacional de Investigacion Urbana, 1996
17. MOLIAN MORALES, Agustín ; Jaén García. Manuel Modelos econométricos de tenencia y demanda de vivienda. Universidad de Almería, 1995 .
18. ORVILLE F. GRIMES; Editorial Tecnos S.A.1978; Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos : Aspectos economicos y de política en el mundo en desarrollo
19. Ozuna Nampula, Francisco Javier; La vivienda en el estado de Chiapas; Mexico : El autor, 1995; 99 p, Tesis Licenciatura (Licenciado en Economía)-UNAM, Facultad de Economía
20. PADILLA Y SOTELO Lilia Susana Aspectos sociales de la población en México: vivienda Ed. Instituto de geografía UANAM
21. Programa Nacional de Solidaridad, Vivienda para pobladores de bajos ingresos : politicas e instituciones / coordinadores Pedro Zepeda M., Alejandro Mohar, ISBN , Mexico : Consejo Consultivo : El Nacional, 1993, Zepeda M., Pedro, editor

22. Rivera Escalante, Francisco Javier; Vivienda popular : su importancia en el desarrollo economico de Mexico, 1966, 114 p Tesis Licenciatura (Licenciado en Economia)-UNAM, Facultad de Economia
23. SCHETEINGAT, Martha; Vivienda y familia en mexico : Un enfoque socio-espacial Aguascalientes, ags. : Instituto Nacional de Estadistica, Geografia e Informatica, c1994
24. VILLAVICENCIO, Judith. Aciertos y errores de una política habitacional. *Revista Ciudades*, 1999, Año
25. -VILLAVICENCIO, Judith. La política habitacional en México. ¿Una política con contenido social?. In CORDERA, Rolando y ZICCARDI, Alicia (coordinadores) Las Políticas Sociales en México al fin del Milenio (pág 263-288). México: UNAM- Porrúa, 2000.
26. ZEPEDA M. Pedro. Vivienda para pobladores de bajos ingresos institucionales, Ed. Concejo colectivo del programa nacional de *verificar*

Los subsidios a la vivienda en México

Ricardo Lerín Rueda³⁴

Introducción.

Los subsidios a la Vivienda en México son de suma importancia ya que representan un mecanismo para que las familias, especialmente las de bajos ingresos, puedan acceder a una vivienda. Asimismo, el otorgamiento de subsidios se puede constituir en uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el gobierno federal para llevar a cabo su política de desarrollo territorial, urbano y de vivienda, por lo que contar con una política específica, nacional, integral y equitativa de subsidios a la vivienda es de gran trascendencia.

Este documento pretende problematizar sobre esta temática enfocado en la última década, en principio: describiendo el marco legal e institucional de su asignación y operación; posteriormente las características generales de los programas de subsidio y su número y monto asignados, así como algunos resultados generales de evaluaciones realizadas a dos programas y; finalmente proponer algunas líneas generales para diseñar una política de asignación de subsidios que en coordinación con los gobiernos locales, los beneficiarios y los sectores social y privado atienda las necesidades de vivienda de la población, especialmente de los sectores de bajos ingresos.

Marco legal e institucional de los programas con subsidio.

El marco legal e institucional de los subsidios otorgados por el gobierno federal en México está delineado, básicamente por la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Vivienda, reglamentarias del Artículo 4^o Constitucional, los Programas Sexenales del Sector, y específicamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF), en las Reglas de Operación (RO), así como en las Leyes o decretos de creación de cada organismo y, en sus condiciones de contratación de crédito.

La nueva Ley General de Desarrollo Social (2004 y reformada en 2012), menciona que la Política de Desarrollo Social se sujetará a principios de: **libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y perspectiva de género**. Posteriormente, define los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social, en el que se menciona a la vivienda como un derecho, que ya la Constitución consagra, aunque cabe mencionar que cuando habla de las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social (capítulo II, Artículo 14), no menciona a la vivienda.

³⁴ Calidad y Sustentabilidad en la Edificación, A.C

Aunque en el Título Tercero, Capítulo III del financiamiento y el gasto, menciona que “son prioritarios y de **interés público**”, entre otros, los programas de vivienda y que se deberán publicar en el DOF., las Reglas de Operación (RO) de los programas, así como “la metodología, normatividad, calendarizaciones y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas” y para garantizar la **equidad y eficacia** se deberá integrar el Padrón, y establece finalmente, diversos ordenamientos sobre las Zonas de Atención Prioritaria, de la definición y medición de la pobreza, del sistema nacional de desarrollo social y de su evaluación, entre otros aspectos que inciden en el otorgamiento de los subsidios.

La Ley Federal de Vivienda, publicada en 1984 y vigente hasta el 2006, estableció en su artículo 4, que los instrumentos para apoyar la política de vivienda son, entre otros, “III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción” y estableció que para el cumplimiento del Programa Sectorial el gobierno federal deberá “1. Promover la canalización de recursos financieros a tasas preferenciales compatibles con el Programa Sectorial de Vivienda; estimulando la construcción de vivienda de interés social destinada al arrendamiento.”

En adición a lo anterior, se establece un capítulo específico para normar la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda, estableciendo que se realizará “bajo criterios de equidad social y productividad y con sujeción a las modalidades que dicte el interés público”. Otros capítulos definen el otorgamiento del crédito y asignación de vivienda y sobre el funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda para apoyar el acceso a una solución habitacional, preferentemente a los sectores de bajos ingresos.

La Ley de Vivienda publicada en el 2006 y que abrogó la Ley Federal de Vivienda, señala que regula la política nacional de vivienda y determina que las dependencias del gobierno federal que tengan a su cargo programas y acciones de vivienda, deberán evaluarlos anualmente por sí o a través de organismos independientes, y establece que deberán ser públicas en los términos de la Ley Federal de Transparencia. Se señala asimismo el Sistema Nacional de Información y la necesidad de diseñar indicadores de evaluación.

Dentro de las atribuciones que le concede a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como organismo descentralizado no sectorizado y coordinador de la política nacional de vivienda (creado en 2001) y sectorizado en 2013 a la SEDATU, está la de promover esquemas y mecanismos de financiamiento, de subsidio y de ahorro previo para la vivienda, con la participación de los gobiernos locales y otras aportaciones de los sectores público, social y privado. Para ello, el gobierno federal deberá publicar el listado de beneficiarios. Establece que las dependencias del gobierno federal deberán emitir reglas generales que permitan canalizar recursos a tasa preferenciales.

Respecto a los subsidios menciona de manera precisa que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), deberá elaborar anualmente una estimación de la necesidad de recursos públicos para atender la política de subsidios. Finalmente,

se señala que para el otorgamiento de los subsidios, se deberá atender los siguientes criterios:

- distribución con equidad entre los estados, los municipios y los hogares, deberá considerar el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación, entre otros;
- diferenciarse de acuerdo al nivel de ingresos de la población, beneficiando preferentemente a las familias más pobres;
- objetivos, identificarse y cuantificarse, estableciendo criterios y requisitos;
- establecerse con equidad para los hogares, regiones, estados y municipios;
- asignarse con transparencia y establecer la temporalidad, y responsabilidad de su ejercicio, control y seguimiento.

Por su parte, el Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006, dentro de los Objetivos Estratégicos del sector, menciona que hay que fortalecer las políticas de subsidios transparentes y define 6 estrategias para el desarrollo del sector vivienda. Específicamente, en la estrategia 3 define la política de subsidios.

Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006

ESTRATEGIA	LINEAS DE ACCIÓN
<p>3) Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.</p>	<p>A) Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y al frente para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución.</p> <p>Diversificar los programas de subsidio (como el Vivah) para beneficiar con subsidios directos a las familias urbanas, semiurbanas y rurales con necesidades de vivienda nueva y de mejora y ampliación de sus viviendas.</p> <p>Homologar los subsidios y los esquemas de otorgamiento del Gobierno Federal con el propósito de optimizar los recursos y ampliar su cobertura. Corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y el beneficiario.</p> <p>Evaluar y definir las condiciones para que las familias de menores ingresos puedan adquirir o construir una vivienda incluyendo los requerimientos y mezcla de programas de subsidios al frente, de ahorro previo y créditos a tasas de mercado.</p> <p>Otorgar a los adquirentes de vivienda que lo requieran un subsidio transparente y al frente de acuerdo con sus características socioeconómicas. Instrumentar un padrón único de beneficiarios y solicitantes de acciones de vivienda; Promover el apoyo a programas emergentes.</p>

Por su parte, el Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable, 2007-2012, establece que una política de subsidios debe estar “dotada de continuidad y permanencia, complementa la capacidad de compra de las familias y democratiza el acceso al financiamiento”, para la adquisición, mejoramiento, remodelación de una vivienda, recurriendo a opciones de producción social, autoproducción y autoconstrucción. Su diseño será con una perspectiva sectorial y “supone un ejercicio transparente y con criterios que privilegien el apoyo a los grupos más vulnerables”.

Asimismo, se establece que el subsidio federal “con las fórmulas adecuadas” contribuirá a detonar un desarrollo habitacional sustentable. En el Objetivo 4, se definen dos estrategias con líneas de acción:

Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable, 2007-2012

OBJETIVO	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
4) Consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Consolidar el Programa de Subsidios Federales para el financiamiento de vivienda y los demás programas de apoyo federal en el sector. 2) Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar los sistemas adecuados para la operación de los programas y la administración transparente y eficiente de sus recursos • Impulsar campañas de difusión que informen a la ciudadanía sobre los programas de subsidios y la forma de acceder a sus beneficios. • Focalizar el financiamiento de las instituciones de vivienda en la población de menores ingresos. • Impulsar criterios de prioridad para grupos vulnerables, tales como adultos mayores, personas con capacidades diferentes o madres solteras, así como para que la población pueda formar su patrimonio desde edades tempranas.

Ahora bien, es importante comentar que los Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en cada ejercicio fiscal, además de fijar montos específicos a ejercer, se establecen los programas que deben sujetarse a reglas de operación, como es el caso de los de vivienda. Los criterios generales señalados en el PEF 2013 para las RO son: que sean simples y de fácil acceso; se procurará que sean desarrollados por el orden de gobierno más cercanos a la población; considerar las condiciones socioeconómicas de las regiones y las características, sociales, económicas y culturales de la población objetivo; que las aportaciones acordadas se realicen oportunamente; una calendarización eficiente para el uso de los recursos; incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución (padrón o convocatoria pública), entre otros.

El PEF 2013 especifica además que las dependencias de la administración pública federal deben fomentar en la operación de los programas, un medio de contacto directo, disponibilidad en página de internet, y los programas se destinará a la

población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Las RO de los programas con subsidio directo de los programas de vivienda operados por el gobierno federal a través de la SEDESOL, FONHAPO y la CONAVI establecieron desde su creación, especialmente el Programa ViVah, creado en 1998, claramente la definición del subsidio, los objetivos, población objetivo y los criterios de elegibilidad, los montos máximos de subsidio por programa, el ahorro previo y la aportación de los gobiernos locales requeridos, los criterios de asignación (distribución territorial), los participantes, la ejecución y la evaluación (interna y externa) y los criterios de transparencia como la auditoría social. Se desarrolla el concepto de subsidio a la vivienda, como hoy lo conocemos, es decir, **el monto de apoyo económico no recuperable que se otorga a los beneficiarios con criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y temporalidad**, recogiendo con ello algunos criterios mencionados en la Ley General de Desarrollo Social, en la Ley de Vivienda y en los Programas del sector, delineándose especialmente desde la década de los noventa, y de acuerdo a la experiencia en México y en otros países, otros criterios como el **subsidio al frente, corresponsable con aportaciones de los gobiernos locales y los beneficiarios a través del ahorro** previo.

Así, es particularmente a finales de la década de los noventa en que estos criterios se conforman y se empiezan a consolidar al menos, normativamente para, básicamente, buscar dar transparencia en la asignación del subsidio, que evite la discrecionalidad y el clientelismo político.

Respecto a las condiciones para el otorgamiento de créditos con subsidio implícito, otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), se encuentra la normatividad establecida por cada institución en particular, ya sea en sus Reglas para el Otorgamiento de Créditos y en sus condiciones de contratación, derivados de su Ley o decreto de creación.

Características generales de los programas de subsidios directos e implícitos.

Los Organismos Nacionales de Vivienda que operan actualmente en el país han otorgado subsidios a la vivienda, ya sea a través de un crédito (subsidio implícito) como son los casos del INFONAVIT, el FOVISSSTE, y la SHF o bien de un subsidio directo (al frente) del gobierno federal, a través de la CONAVI y el FONHAPO.

Los subsidios implícitos se han otorgado a través de una tasa de interés menor a la del mercado, generalmente no se recuperan y aunque existen fórmulas para su cuantificación, los organismos no publican su monto y además por el momento no se cuenta con información suficiente para su cálculo, ya que además de considerar el diferencial en dichas tasas, habría que agregar todos los costos y gastos vinculados con la hipoteca, e incluso el costo de oportunidad de los

recursos de la subcuenta de vivienda. Respecto a los subsidios directos otorgados por el gobierno federal, en el PEF se establece el monto total a canalizar por programa y en las RO respectivas, como ya se mencionó, se estipula el monto por beneficiario y otras condiciones para su distribución. Así tenemos:

PROGRAMAS DE CRÉDITO Y SUBSIDIO POR ORGANISMO NACIONAL DE VIVIENDA

	INFONAVIT	SHF	FOVISSSTE	FONHAPO	CONAVI
TIPO DE SUBSIDIO	Implícito	Implícito	Implícito	Directo	Directo
POBLACION OBJETIVO	Trabajadores del Apartado A del artículo 123	Segundo piso. Preferentemente población abierta con ingresos medios y bajos	Trabajadores del sector público en activo y que aporten al Fondo	Tú Casa: Hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar	Ésta es tu Casa. Familiar: con ingreso menor o igual a la línea de pobreza urbana, e Individual hasta 5 smgvm
PROGRAM A Y LÍNEA	Crédito Infonavit, Infonavit Total, Total AG Infonavit-Fovissste, Hipoteca Verde. Adquisición, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento, y pasivos	Líneas de fondeo para largo plazo (originación); mediano plazo (autoproducción asistida); corto plazo (mejora o ampliación de vivienda); crédito puente; seguros y garantías; desarrollo de mercados y DUIS. Crediferente	Tradicional Con subsidio, Pensionados, Conyugal con Infonavit, Alía 2, Respalda 2 y 2M. Adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación, reparación y mejoramiento, y pasivos	Tú Casa: Adquisición o construcción de UBV, Ampliación y Mejoramientos Vivienda Rural: Adquisición o construcción de UBVR Ampliación Mejoramiento Piso Firme	Adquisición (prioriza: vivienda vertical, DUIS y vivienda usada), Mejoramiento Autoproducción, y Lotes con Servicios

	INFONAVIT	SHF	FOVISSSTE	FONHAPO	CONAVI
MONTO DEL CRÉDITO O SUBSIDIO	Crédito: 180 vsmmmf, más 20 por eco-tecno. más una parte del SAR, máxima 220. Más excedente	Crédito: Al adquirente: LP= menor a 500 mil udís; MP=95% de 102 smvg; CP=50 mil pesos	Crédito: \$860,900.61 más saldo del SAR	Subsidio: Tú Casa y Vivienda Rural De \$53,000 a %10,000	Subsidio: Hasta 33 smgvm
APORTACION LOCAL Y BENEFIC.	No aplica enganche	Enganche	No aplica enganche	Tú Casa: Urbana/Rural. Local: por lo menos igual al federal hasta 30% del valor de	Podrá celebrar Convenios con las Entidades federativas Ahorro previo

	INFONAVIT	SHF	FOVISSSTE	FONHAPO	CONAVI
				acción. Beneficiario: \$10,600 a \$770 Vivienda Rural: Local: 30% del valor de acción Beneficiario: de \$4,100 a \$770.	
TASA DE INTERÉS	4 al 10% indexado al salario mínimo y no indexado	LP. Tasa fija, depende de mercado	4 al 6% indexado al salario mínimo	No aplica	No aplica

Fuente: Elaborada con información de los ONAVIS.

De acuerdo a los tipos de subsidio otorgados y a sus características actuales se puede mencionar lo siguiente:

1.- En el caso del subsidio directo otorgado por el gobierno federal, se opera a través de dos instituciones sectorizadas en distintas dependencias, y por lo tanto aunque existe una política general de desarrollo social y de vivienda, responden a **criterios distintos en la definición específica** de sus programas.

2.- Los dos programas en mención, contemplan una población objetivo, de acuerdo al nivel de ingreso similar, con base a los cálculos del CONEVAL. Aunque, el FONHAPO atiende a la **población no derechohabiente** (sector informal), que no tiene acceso a un crédito, mientras que la CONAVI beneficia fundamentalmente, a **derechohabientes** de alguna institución, quienes tienen acceso a un crédito y en menor medida a población no derechohabiente a través de la **producción social de vivienda asistida**, en coordinación con otras instancias y organismos públicos y sociales.

3.- **En los programas operados por el FONHAPO, Tú Casa y Vivienda Rural, existe en general una similitud** entre la población a atender, ya que el primero también opera en el medio rural. Adicionalmente, son semejantes los montos del subsidio por acciones de vivienda y las aportaciones locales y de los beneficiarios, las cuales pueden variar a la baja, en ambos casos, para los municipios de alto y muy alto índice de rezago social. En los dos programas existe además una similitud entre los requisitos a cubrir y la mecánica operativa.

4.- Existen **otros programas de subsidios a la vivienda**, especialmente los otorgados por los Organismos Estatales de Vivienda (**OREVIS**), que atienden a la población de bajos ingresos principalmente en las modalidades de Lotes con Servicios, Mejoramientos y Vivienda Inicial, así como los de la **SEDESOL**, a través de los Programas de Empleo Temporal (PET) y el Desarrollo de Zonas Prioritarias (**PDZP**), que atiende los rezagos vinculados con infraestructura básica comunitaria

y las carencias de servicios básicos en las viviendas ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación. Adicionalmente, operan los **programas emergentes de vivienda** del gobierno federal que realizan acciones de vivienda en coordinación con los gobiernos locales, que requiere un análisis distinto, dadas sus características especiales y su operación.

5.- Los programas crediticios con subsidio implícito que operan los fondos para los trabajadores (INFONAVIT y FOVISSSTE), así como la SHF que funciona como banca de segundo piso a través de intermediarios financieros, cubren prácticamente todas las acciones de vivienda, aunque la **vivienda en renta y su opción de compra**, prácticamente no está atendida. El sector informal no está cubierto, aunque es importante mencionar el programa de la SHF, recientemente diseñado, denominado Crediferente, para población no afiliada, que puede recibir un subsidio del programa Ésta es Tu Casa y un Seguro de Crédito a la Vivienda.

6.- Cabe hacer notar finalmente que, el financiamiento y los subsidios para la **adquisición de suelo**, prácticamente no existe. Esto ha generado, entre otros aspectos, que las viviendas que se edifican dependen en gran medida, del suelo adquirido por los desarrolladores de vivienda, determinado la ubicación de las viviendas y finalmente, el acceso a los servicios.

Crecimiento de los créditos y subsidios otorgados en los últimos años.

El otorgamiento de créditos y subsidios a la vivienda en México se opera básicamente por los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS), la banca comercial, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLDES), los organismos estatales de vivienda (OREVIS), la SEDESOL y otros organismos como BANEJERCITO, ISFAM, PEMEX, CFE, HABITAT, y FONACOT.

Se presenta información integrada por la CONAVI de los créditos y de los subsidios otorgados comparativamente en los dos últimos periodos sexenales por organismo, así como de los subsidios asignados por el gobierno federal.

COMPARATIVA SEXENAL DE CRÉDITOS Y SUBSIDIOS 2001-2012

ORGANISMO	2001-Nov. 2006		2007-Nov. 2012		Variación (%)	
	CREDITO/ SUBSIDIO	INVERSIÓN	CRÉDITO/ SUBSIDIO	INVERSIÓN	CRÉDITO/ SUBSIDIO	INVERSIÓN
INFONAVIT	1,849,365	511,499	2,859,909	697,689	55	36
FOVISSSTE	289,338	112,469	489,909	227,220	69	102
BANEJERCITO	0	0	31,190	11,062	N.D	N.D
ENTIDADES FINANCIERAS ^{1/}	314,867	198,667	949,079	573,513	201	189
OTRAS ENTIDADES ^{1/}						

	2001-Nov. 2006		2007-Nov. 2012		Variación (%)	
	536,023	56,466	347,729	50,533	-35	-11
SUBTOTAL	2,989,592	879,101	4,677,816	1560,018	56	77
CONAVI*	0	0	1,107,427	35,448	N.D	N.D
FONHAPO^{1/}	760,355	11,698	976,526	15,636	28	34
SUBTOTAL	760,355	11,682	2,083,953	51,084	174	337
TOTAL	3,749,947	890,783	6,761,769	1,611,103	80	81
SHF^{1/}	301,862	119,047	361,577	39,854	20	-67
GRAN TOTAL	4,051,809	1,009,830	7,123,346	1,650,957	76	63

Inversión representada en millones de pesos constantes a noviembre 2012, calculada utilizando el INPC.

Fuente: CONAVI, con datos de cada organismo. Otras Entidades incluye CFE, Fonacot, Hábitat México, Issfam, LyFC, Orevis, Pemex y PEFVM

*Contempla el Fondo de 740 millones de pesos para garantías.

1/Cifras a Octubre

Se puede observar que el crecimiento en el otorgamiento de créditos y subsidios es significativo, rebasando la meta sexenal 2007-2012 de 6 millones, llegando a otorgar más de 7 millones, aunque el crecimiento observado debería ser medido contra algunos indicadores como por ejemplo; su contribución para reducir el rezago habitacional que llegó en el 2012 a 9 millones, mientras que en el 2005 se estimaba en 4.5 millones de viviendas (nuevas y mejoramientos).

Adicionalmente, habría que evaluar otros aspectos como por ejemplo, la problemática existente en el sector de las viviendas que por alguna situación se encuentran deshabitadas, representando el 21% del total del parque habitacional, según se desprende de la información del Censo General de Población y Vivienda 2010. Finalmente, habría que analizar la calidad de las viviendas financiadas y subsidiadas; respecto a sus materiales, tamaño, ubicación, servicios, cercanía a los centros de trabajo, criterios sustentables, etc., entre otros.

En el caso específico de los subsidios directos, resalta también el crecimiento observado, lo cual es relevante para contribuir a atender la población objetivo y la demanda de vivienda en el país, sin embargo dicho crecimiento se eleva considerablemente porque el programa Ésta es Tu Casa lo opera la CONAVI, desde el año 2007 (y así está registrado), además habría que considerar que en el periodo 2001-2006 operaba el PROSAVI, antecedente del programa Ésta es Tú Casa, y no está registrado, por lo que dicho crecimiento sería menor. Probablemente, los subsidios asignados a través del PROSAVI estén cuantificados en el rubro de la SHF, antes FOVI que era un fideicomiso del Banco de México.

Hay que destacar asimismo que, la participación del número de subsidios directos en el total, pasó de representar el 19% al 29% en los mismos periodos y la inversión aunque subió del 1 al 3%, aún resulta poco significativa. Ahora bien,

habría que considerar que en el periodo 2007-20011, la SEDESOL realizó 2,254,159 acciones de vivienda, a través del PDZP y el PET.

En relación a las acciones de vivienda apoyadas con subsidio por parte del programa Ésta es tu Casa en los últimos tres años (2010-2012), que fue de 586,246 subsidios, se destinaron en un 55% a vivienda completa fundamentalmente nueva y poca a usada (solo el 12% del total de la vivienda completa y que es una de las acciones que se pretenden privilegiar en sus RO), 35% a ampliación y rehabilitación y el 7.7% a autoproducción de vivienda inicial.

Por su parte, el FONHAPO con sus dos programas, otorgó 281,056 subsidios, el 82% los destinó a mejoramientos (ampliación y rehabilitación) y el restante 18% a vivienda inicial, principalmente con disponibilidad de terreno y en menor proporción a pie de casa. El PDZP canalizó sus subsidios básicamente a ampliación y rehabilitación. Respecto al otorgamiento de subsidios federales por entidad federativa, es necesario realizar un análisis detallado para determinar a dónde se han canalizado dichos recursos territorialmente y en qué medida han contribuido con los objetivos del programa y con el ordenamiento territorial.

Respecto a los subsidios implícitos sería importante cuantificarlos, para efectos de planeación, ya que si bien se ha avanzado en la integración histórica de la información oficial en la materia, es todavía heterogénea e incompleta.

Existen aspectos relevantes sobre los programas de subsidio como son la, eficiencia (alcanzar sus objetivos), focalización (congruencia entre población objetivo y objetivos previamente definidos), eficiencia (presupuestal y entre el precio de mercado de la vivienda y el costo de producirla), así como los efectos sobre el mercado de vivienda, entre otros, que son analizados en las evaluaciones, las cuales se han ido especializando en su diseño y alcances y hoy existe una normatividad específica coordinada por el CONEVAL.

Se mencionarán algunos resultados relevantes de dos evaluaciones de distinto tipo, (Evaluación de Consistencia y Resultados y, Específica de Desempeño) ya que en uno de los programas no se contó con la evaluación mencionada en principio y, dado el alcance de esta presentación, aunque sería importante realizar una matriz que correlacione evaluaciones similares con el resultado de sus indicadores.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2011-2012. PROGRAMA ÉSTA ES TU CASA

TEMA O INDICADOR	RESULTADO O HALLAZGO
Diseño.	Buen diagnóstico, aunque requiere actualización. Justificación teórica y empírica del Programa, así como efectos positivos del programa. Se complementa con otros programas. Definida población potencial y objetivo (sin metodología). Cuantificación de población potencial (3 millones en 2010).
Planeación y orientación	Metas del Plan Nacional de Vivienda y del Plan Anual. Evaluaciones en forma regular. Establecer líneas base. No ha realiza evaluaciones de impacto.

resultados.	
Cobertura y focalización.	Aunque tiene metas y las cumple, no tiene una estrategia de cobertura (acciones para aumentarla). Ya alcanzó una cobertura de 28% de la población objetivo. Focalización a través de entidades ejecutoras y sistemas informáticos.
Operación.	Cuenta con procedimientos documentados y sistematizados, y buena verificación para la selección de los beneficiarios. Cuenta con puntajes para seleccionar viviendas mejor ubicadas y sustentables. Realiza auditorías anuales a las entidades ejecutoras.
Percepción de población atendida.	Positiva, aunque no utiliza una temporalidad y metodología oficial.
Medición de resultados.	No cuenta con evaluaciones externas para medir resultados a nivel Fin y Propósito, para medir la calidad de las viviendas, el tamaño de las mismas y la infraestructura pública.

Fuente: CONEVAL. Evaluación de Consistencia de Resultados 2011-2012.

CONCLUSIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO-2010-2011. PROGRAMA TÚ CASA

TEMA O INDICADOR	RESULTADO O HALLAZGO
Resultados.	Impactos positivos. Los beneficiarios habitan viviendas con mejor calidad en pisos, paredes y techos, y con mejor acceso a los servicios de agua y drenaje. Impactos negativos. Comunidades que carecen de seguridad, salud y educación.
Fin y Propósito.	Contó con ampliaciones y superó meta.
Cobertura.	Pequeña por presupuestos bajos. En 2010 la vivienda nueva solo representó el 0.41% del total de necesidades de la población potencial, mientras que la ampliada o mejorada representó el 1.97% del total.
Evaluación de resultados de impacto.	Encuesta piloto reveló abandono de las viviendas de los beneficiarios por vivir en comunidades con menor calidad de infraestructura y de menor acceso a servicios de salud, seguridad y educación.
Aspectos de Mejora de las Evaluaciones Externas.	Mejor coordinación con instancias ejecutoras y ejecución. Compromiso para la actualización de población potencial y objetivo (la iguala el programa,) luego se estima en 4,633,454 y 88,436, respectivamente para el año 2010.
Observaciones del CONEVAL.	Avances importantes sin altos presupuestos. Se redujo el hacinamiento en los municipios ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria y se redujo las personas con viviendas de pisos de tierra. CONAVI y FONHAPO deben realizar análisis para avanzar en la calidad de las viviendas, y mejorar la coordinación de programas de vivienda en el país. Evitar construir viviendas sin accesos y sin servicios.

Fuente. CONEVAL. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011

Propuesta para el diseño de una política nacional, integral y equitativa de subsidios.

- Diseñar y operar una política de subsidios nacional del gobierno federal; integral, que considere en su conjunto a la población objetivo, todas las acciones de vivienda y montos de apoyo para cada uno de los programas de subsidio directo y; equitativo, territorial y entre hogares con un tratamiento igual a los iguales y diferenciado a familias o personas de ingresos diferentes.

La política de subsidios propuesta considera diversos aspectos, los cuales se agrupan por rubros generales:

A) Vinculación con la política de desarrollo urbano, regional y de vivienda:

- 1) La política del sector debe establecer el objetivo estratégico de largo plazo: articular el desarrollo regional y urbano con la edificación de viviendas de calidad y sustentables.
- 2) El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial a instrumentar en la presente administración federal, deben considerar el objetivo estratégico antes mencionado, con estrategias, programas y metas precisas para frenar el crecimiento anárquico de las ciudades y mejorar las viviendas que se edifican en el país.
- 3) La calidad y sustentabilidad de las viviendas que se edifican, debe considerar criterios específicos a cumplir, con líneas base y certificaciones, basado en las mejores prácticas internacionales y en la normatividad específica del sector ya existente (normas, códigos, reglamentos de construcción, programas, etc.) y a desarrollar con tal propósito.
- 4) Atender las necesidades de vivienda y los requerimientos de la demanda de vivienda, a efecto de ubicar la política de subsidios a la vivienda en el marco de una política social que abandone criterios asistencialistas y de clientelismo político.

B) Legales y normativos:

- 1) Actualizar la Ley de Vivienda para ampliar y precisar expresamente criterios de calidad y sustentabilidad en las viviendas que se edifican, especialmente para aquellas en que se otorga un subsidio.
- 2) Redefinir y ampliar los criterios generales para la asignación de subsidios a la vivienda en dicha Ley, especialmente sobre la corresponsabilidad, previamente consensados con el sector social y privado, vinculados con la actividad habitacional.
- 3) Establecer expresamente en la Ley al responsable de coordinar la política nacional de vivienda y de subsidios en concordancia con la reforma a la Ley de la Administración Pública Federal recién aprobada, que establece que la

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), será la responsable de dicha política.

- 4) Redefinir las atribuciones de la CONAVI en la Ley antes mencionada y en el Estatuto Orgánico de este organismo, a efecto de que sea expresamente la coordinadora de la política y operación de los programas de subsidios del gobierno federal.
- 5) Operar el Consejo Nacional de Vivienda instancia de consulta y asesoría del gobierno federal establecido en la Ley de Vivienda, para que contribuya con la política de subsidios y promueva la corresponsabilidad en su aplicación, entre los tres ámbitos de gobierno y los sectores privado y social.
- 6) Promover el fortalecimiento de la entidad responsable de la política de subsidios del país en las políticas del INFONAVIT y el FOVISSSTE, respetando la normatividad que rige la operación de dichos fondos.

C) Institucionales y operativos:

1. Fusionar los programas de subsidio que opera actualmente el FONHAPO, Tú Casa, denominado Vivienda Digna en las RO del 2013 y Vivienda Rural, que atienden a población objetivo y con acciones de vivienda similares, para aumentar su eficiencia e impactos.
2. Diseñar un subsidio para la adquisición de suelo en corresponsabilidad con aportaciones de los gobiernos locales y los beneficiarios, que incluya opcionalmente un crédito de la banca de desarrollo (por ejemplo la SHF). Dicho subsidio podría incluirse dentro de las opciones ya establecidas en los programas que opera CONAVI y el FONHAPO, o en su caso, crear un nuevo programa con RO específicas.
3. Ampliar las opciones de subsidio directo a la población del sector formal e informal que renta una vivienda incluyendo la modalidad de opción a compra. Garantizar su transparencia con criterios verificables y auditables.
4. Fortalecer la verificación directa de los programas de subsidio actualmente en operación con profesionales independientes, especialmente para garantizar la buena focalización de los subsidios y, que las viviendas cuenten con lo que establecen las RO, en materia de calidad y sustentabilidad.
5. Establecer una ruta que permita ampliar paulatinamente los criterios de calidad y sustentabilidad en las viviendas edificadas con subsidio.
6. Promover que los organismos que otorgan subsidios implícitos, diseñen esquemas para el sector informal y para la vivienda en renta y su opción de compra.

7. Realizar de inmediato una evaluación externa con la normatividad del CONEVAL, que considere conjuntamente a los programas de subsidio directo a la vivienda del gobierno federal, que permita rediseñar a detalle los programas de subsidio directo.

D) Financieros y presupuestales:

1. Mantener y aumentar los recursos fiscales asignados para el otorgamiento de subsidios a la vivienda, con la corresponsabilidad de los gobiernos locales y los beneficiarios.
2. Promover el fortalecimiento de los catastros y registros públicos de la propiedad para que los gobiernos locales aporten en corresponsabilidad con los beneficiarios y el gobierno federal, recursos para que la población acceda a un subsidio para suelo y vivienda, incluida la modalidad de renta.
3. Analizar con otras dependencias del gobierno federal y de los sectores social y privado la factibilidad técnica, económica y social de establecer en el mediano plazo, pagos por servicios ambientales a las industrias más contaminantes de la cadena de producción habitacional. Dichos recursos canalizarlos para los subsidios que otorga el gobierno federal.
4. Promover y fortalecer la canalización de recursos de empresas, organismos, instituciones y fundaciones, ya sea nacionales e internacionales, para el otorgamiento de subsidios a la vivienda.

Las cualidades ambientales de Cuernavaca; confort y competitividad urbana

Jacinto Mariscotti Rodríguez Santana³⁵

Rafael Monroy Ortiz³⁶

Introducción

Los entornos urbanos son los actores principales dentro de los modelos de desarrollo, cuentan con las condiciones más apropiadas para atraer infraestructura e inversiones, tienen un lugar privilegiado dentro de la estructura nacional que les permite posicionarse dentro de la economía, pero al mismo tiempo son espacios de contraste y asimetrías (Cabrero, 2009:9). En este sentido, los factores explicativos de la competitividad local son adaptaciones de los enfoques de las naciones y de las proposiciones teóricas de localización de las actividades económicas (Porter, 1996). Tales adaptaciones actúan como determinantes en la competitividad de una ciudad y están relacionadas a sus condiciones espaciales de costo y disponibilidad de tierra, trabajo, capital y empleo. Como condición de demanda y como condición de organización se contempla la estrategia de la empresa y los sectores conexos en la conformación de clústers de actividad (Sobrino, 2002:320).

Por lo tanto, concepto de competitividad urbana alude a la capacidad de una ciudad para penetrar al mercado local y de exportación y su relación con el crecimiento local, además del vínculo con el incremento en la calidad de vida de sus residentes (Sobrino, 2002:316). Otra definición de competitividad urbana suministrada por Sobrino (2002), estriba en la capacidad para producir bienes y servicios para los mercados regional, nacional e internacional y puede medirse con el aumento de los ingresos y la calidad de vida, al comparar los indicadores de empleo y producto con respecto al sistema urbano nacional, así como acceso a servicios e infraestructura. En este contexto, si la tasa de crecimiento de las actividades económicas es mayor respecto a otras se concluye que su competitividad es atractiva.

Entre los determinantes económicos podemos citar por ejemplo; los factores de producción, la infraestructura, la localización y la estructura económica. En este tenor, Kresl (1995:1021) señala que los determinantes estratégicos son la efectividad de los gobiernos locales, la estrategia urbana, la cooperación entre el sector público y el sector privado. Es decir, que la competitividad se evalúa con indicadores cuantitativos monetarios pero se contrasta con los cambios en las condiciones de vida de la población (Sobrino, 2002:322). Por lo tanto, la

³⁵ Maestro en Administración del Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Colectivo de Estudios Urbano Ambientales (CEUA), Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa, Cuernavaca Morelos. Tel: (777)329 70 00 Ext. 4585, j_mariscotti@hotmail.com

³⁶ Doctor en Economía, Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Colectivo de Estudios Urbano Ambientales (CEUA), Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa, Cuernavaca Morelos. Tel: (777)329 70 00 Ext. 4585, rafaelmoor@hotmail.com

competitividad se refiere a la interconexión entre desempeño económico y calidad de vida. Al respecto, el estudio de Sobrino (2002), señala que las localidades presentan una pirámide competitiva en la cual las ventajas competitivas son el sustento de la productividad y el empleo.

Aunado a tales consideraciones, para Begg (1999) la productividad depende de las innovaciones, los impuestos y las inversiones; por otra parte para Hirsch (1977) el empleo depende del tamaño de la ciudad, la población, los niveles educativos, inversiones, innovaciones tecnológicas, ingresos y la demanda de bienes y servicios, es decir la calidad de vida se interpreta como una parte del perfil competitivo de una ciudad. Para Rogerson (1999) el gobierno local está involucrado en crear las condiciones urbanas y la calidad de vida de una ciudad opera como fuerza al fomentar la atracción de capitales y de población con determinadas características, es decir, se crean las condiciones de especialización urbana dependiendo del perfil de su población. El conjunto de conceptos referentes a la competitividad nos permiten visualizar cuales serían los factores a tomar en cuenta para estudiar sus ventajas y posición dentro del espectro urbano.

En este sentido, el esquema de las ventajas competitivas tiene dos factores de atracción que se dividen en estáticos que tiene que ver con los atractivos del lugar y dinámicos que son los elementos que oferta un entorno (Cabrero, Orihuela, Ziccardi; 2003). Los primeros tiene que ver con la localización y concentración geográfica (Porter, 1995), disponibilidad de infraestructura y tecnologías de información y comunicación (Kautman, 2003). El grupo dinámico responde a características de recursos humanos calificados, fuerza laboral, gobiernos locales, entorno institucional propicio, y pertenencia a redes de cooperación entre ciudades y gobiernos (Fernández, 2001).

Las cualidades o características de las ciudades competitivas es uno de los debates en torno a la competitividad, en este sentido, se incluyen aquellas que logran participar en el mercado tanto internacional como nacional por atraer inversión, generar empleo y ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes (Cabrero, Orihuela, Ziccardi, 2003). Tales aspectos, producto de los procesos de globalización de la economía en el espacio competitivo, pueden ser de ámbito mayor o menor con respecto al tamaño de los límites político-administrativos de una ciudad o de un municipio. Algunos autores como Borja y Castells (1999), llaman a este suceso “regiones urbanas” por el grado de interacción o dependencia de una gran ciudad con otras de menor tamaño sobre las que tiene influencia.

De igual manera, Sobrino (2002) refiere la relación de la competitividad con la teoría del comercio internacional, pero adaptada al estudio económico de las ciudades y de las regiones, es en este sentido una medida relativa que compara el desempeño económico, y la competencia es relativa al crecimiento de los indicadores de la competitividad en un periodo específico de tiempo (Kresl, Singh, 1999; en Sobrino, 2002).

Como reflexión preliminar podemos entender que la competitividad urbana alude a la capacidad de una ciudad para penetrar mercados, las condiciones del crecimiento económico local y el incremento de la calidad de vida de sus habitantes, incluyendo la producción de bienes y servicios. Ahora bien, cabe señalar que las características naturales o climáticas otorgan a la estructura urbana de una ciudad cierto atractivo o restricciones, dichas particularidades condicionan la actividad económica local.

Sin embargo, la potencialidad competitiva de una ciudad que se refiere a la capacidad para posicionarse en el sistema urbano regional (SUR), y no solo depende de componentes micro-económicos que agilizan sus actividades económicas (Cabrero, 2009:11). Entre los factores primordiales para tal objetivo está la estructura económica que permite la generación de empleos, promoción de inversiones, la procuración de su crecimiento local y el incremento en calidad de vida de la población, y por tanto, correspondería a la contratación de dicho posicionamiento potencializar la competitividad de la ciudad.

Por tanto, Cuernavaca puede considerarse con características ecosistémicas aptas para las actividades humanas; físicas, lúdicas y de relajación y al mismo tiempo, tiene cualidades porterianas de competitividad en términos de localización y aglomeración. Empero, la evidencia climática indica modificaciones que ponen en riesgo su capacidad económica, de forma que sus estándares ambientales pueden desplazarse de un rango de confort a un clima extremo, ocasionando la pérdida de su identidad como “ciudad de la eterna primavera”, pero afectando de manera particular las características económicas competitivas.

Por tanto en este trabajo, se estudian las condiciones ambientales de la ciudad como factor determinante de la competitividad urbana, pero con el propósito de demostrar su dependencia de lo natural. Por lo que, resulta pertinente recuperar la perspectiva del entorno como base para el desarrollo de las competencias urbanas mismas.

Los entornos urbanos competitivos

Como se aprecia anteriormente, dentro de la competitividad urbana, se consideran los contextos socio-económicos, la presencia institucional, el espacio geográfico y sus cualidades ambientales (Cabrero; Orihuela, 2009:20), además de la estructura del sistema urbano nacional (SUN). En este tenor, las economías de aglomeración son aquellas que presentan condiciones de urbanización y localización (Krugman, 1994). En esta conceptualización, la competitividad urbana se aprecia en el sentido de la obtención de un posicionamiento en la escala regional del SUN (Sobrino, 2002) la cual otorga condiciones necesarias para la producción pero no para el éxito competitivo (Krugman, 1996), mientras tanto para Porter (1996) éstas presentan condiciones para establecer *clústers*.

En este sentido, Daher (2000) afirma que existen espacios transnacionales, binacionales o *clústers* territoriales que se agrupan a consecuencia de externalidades locales de proximidad geográfica y conveniencias propias. Por otra parte Yoguel (2003) propone utilizar la noción de “sistemas locales” en el sentido

de la interacción de la localidad. Al vernos inmersos en la existencia de ciudades, regiones o sistemas locales como universo tendríamos que tomar en cuenta las características que las definen.

Por otra parte para conocer el comportamiento de las ciudades en el contexto de la competitividad; algunos de los instrumentos para medir su ranking y evaluar las condiciones de competitividad, son la construcción de índices que orientan a la inversión privada; la información de tipo académico que aplican indicadores para medir la competitividad con la finalidad específica de su aplicación para políticas públicas (Lever, 1999; Chesire, 1986); y una tercera opción es la combinación de las dos anteriores con el objetivo de orientar la inversión privada de una manera sistemática (Rosselet-McCauley, 2003).

El papel competitivo de las ciudades presenta diversos contrastes de apreciación. Por un lado para Krugman (2008) las economías de aglomeración no son relevantes o tiene un rol secundario. En opinión de Porter, estas juegan un papel importante en el grado de especialización de su estructura de producción (Porter, 1991). Sin embargo, en la apreciación de Sobrino (2002), *“la competencia como tal si existe ya que las ciudades compiten por la atracción de turistas, la organización de eventos de renombre e inversiones que generen empleos y contribuyan al crecimiento económico local sin afectar las condiciones ambientales”*. Luego entonces esto se traduce en una rivalidad regional de núcleos urbanos aprovechando los recursos particulares y locales que generan economías de escala y alcance (Sobrino, 2002).

Por tanto, la transformación de las actividades y los cambios de la economía en los últimos años resultado de las deficiencias en los modelos de desarrollo para generar crecimiento y bienestar en la población, por la presión de organismos financieros internacionales en la década de los ochentas como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo, por citar algunos. Así mismo, la ineficiencia productiva, el atraso tecnológico, la intervención de los gobiernos en la economía, el endeudamiento público, los monopolios y oligopolios protegidos actuaron como argumentos para las reformas económicas de acuerdo a planteamientos neoclásicos (Mejía, 2005), para convertir al mercado como el asignador de recursos. De tal manera las políticas de cambio estructural incluyeron la liberalización comercial y del flujo de capitales, (CEPAL, 2002). En tanto, los mercados domésticos incluyeron la privatización de la economía y liberación de precios, con lo cual se esperaba que la apertura comercial se convirtiera en el nuevo motor del crecimiento.

Sin embargo, el comportamiento de México entre 1989 y 2001 tuvo un incremento del 57% (Mejía, 2005). Tal aspecto resulta relevante para nuestro país en el sentido de que dichos flujos comerciales y de capital tienen una materialización espacial (economías de aglomeración), es decir que cuando un inversionista decide hacerlo debe de elegir el lugar en donde desea hacerlo, de tal modo las características antes mencionadas podrían determinar el nivel de competitividad de una ciudad.

Al hacer referencia a la capacidad de una ciudad en la penetración de los mercados y la exportación relacionada con el crecimiento local, se consideran los aspectos de la Inversión Extranjera directa (IED) como estrategia funcional en la economía mexicana (Dussel, 2000), considerada como pilar macroeconómico, en referencia a las estrategias globales de empresas extranjeras o transnacionales. Tales actividades Krugman y Obstfeld (1999) las definen como flujos internacionales de capital mediante los cuales una empresa crea una filial en otro país, lo que permite crear flujos financieros además del asentamiento físico de las compañías.

Dentro de la teoría macroeconómica las empresas se expanden para adquirir tres tipos de ventaja que son la ventaja de propiedad referente a las instalaciones físicas, a la propiedad de productos, procesos productivos, patentes, secretos comerciales, capacidad para crear tecnología o dirección de empresas. La ventaja de internacionalización concierne a barreras arancelarias, cuotas de importación, factores de producción o materias primas y la ventaja de localización cuando las empresas desean el control de activos basados en el conocimiento antes de ceder patentes o licencias (Dunning, 1977). También se propone que la IED debe de originarse en el país inversionista donde este tenga desventajas comparativas por lo tanto se mueve hacia países donde las industrias tienen ventajas comparativas (Kojima, 1982) surgiendo el “principio de complementación basado en la ventaja comparativa”.

No obstante, para Dussel (2000) la inversión extranjera, y particularmente la directa, también tiene un impacto a nivel empresarial y de organización industrial a nivel local, regional y nacional (Yoguel, 2003). Esta puede tener un efecto positivo en la eficiencia y productividad de las respectivas empresas, así como en el entorno socioeconómico local, regional y nacional (Storper, 1997). La incorporación de nuevas tecnologías, procesos y estándares, formas de organización, de vinculación intra e interempresa, de comercio intra e interindustrial, la integración en una red económica y social, pueden llevar a impactos que no necesariamente se vislumbran desde una perspectiva macroeconómica.

Consideración ambiental

Dadas las condiciones de reproducción económica y el actual modelo de desarrollo, los entornos urbanos requieren de grandes cantidades de energía, agua y demás recursos que le permiten el sostenimiento de sus actividades. En términos generales, la problemática ambiental está asociada a la degradación producto del intenso despliegue industrial (Martínez Alier, 2001:21); el ambiente queda relegado a materia prima o un recurso del desarrollo económico (Gutiérrez; González, 2010:22). Para comprender el aprovechamiento de tales recursos, es pertinente contrastar la racionalidad económica con la racionalidad ambiental, puesto que la reproducción de ambos es diferente y bajo lógicas opuestas (Leff, 2007:72).

De este modo, el contexto de la racionalidad económica, los aspectos ambientales y en específico los problemas generados en los ecosistemas, tales como; contaminación, degradación o agotamiento de los recursos, son supuestos como simples externalidades; que carecen de valor y no son considerados parte del stock de sus recursos (de las ventajas competitivas) aunque estos sean aprovechados y explotados para obtener beneficios, los cuales son materializados y llevados a los mercados de consumo, ya sea como materias primas o como mercancías de alto valor agregado (Naredo, 2005).

En el ámbito de la economía de los recursos, la problemática ambiental es considerada no como externalidad, sino como la base de la producción que le permite al sistema reproducirse (Cabrera, 1997: 65); por tanto al cambio climático que implica entre otras cosas, calentamiento global, islas de calor en los entornos urbanos, así como sustitución y pérdida de áreas de bosque (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007: 15). En dicho escenario, las ciudades juegan un papel primordial en la integración de los procesos tecnológicos que demandan un consumo energético para su desarrollo económico (Fariña, 2007: 285), pero también procesos de mitigación y adaptación. Así que la relación ciudad-ecosistema tendría que abordarse desde una perspectiva de valoración y tender al equilibrio de sus componentes, tomando en cuenta sus diferencias, los beneficios y las consecuencias negativas de la disparidad económico-ambiental para el soporte de las actividades.

En este mismo tenor, la dependencia humana de los ecosistemas es evidente en las economías de subsistencia ligadas al medio natural donde las comunidades humanas utilizan los recursos de manera directa. Sin embargo, en economías de mercado o terciarias esto no es tan evidente (Gómez, De Groot, 2007), ya que tienen la capacidad económica para proveerse de recursos fuera de su entorno pero a un costo extra. El panorama es resultado del actual sistema de libre mercado que permite tales acciones a los países ricos a través de los mercados globales (Naredo, 2005). Si los ecosistemas son la fuente de los recursos tanto materiales como energéticos, los cuales son procesados en un sistema productivo hasta convertirlos en bienes y servicios de consumo; son al mismo tiempo el sumidero de los residuos derivados del metabolismo socioeconómico (Gómez, De Groot, 2007), además de fuente y recipiente de los desechos producto del consumo.

Por otra parte, una estimación de los servicios de los sistemas ecológicos tienen un valor económico del planeta entre USD\$ 16-54 billones por año del total de la biosfera. Tal evaluación hecha por Robert Constanza y Rudolf de Groot en 1997 dentro del estudio “el valor de los servicios ecológicos y el capital natural” (Constanza, *et al.*, 1997).

En este sentido, si tomamos en cuenta el valor de los sistemas ecológicos tenemos que reconocer la dependencia del desarrollo económico y social del adecuado mantenimiento de los recursos naturales que lo sustentan. En esta perspectiva, el planteamiento de la conservación del planeta no se ciñe únicamente en términos éticos ni como un consumo de lujo sino que deben

considerarse como base de subsistencia, del desarrollo económico y social del que depende nuestro bienestar” (Gómez, De Groot, 2007).

Los ecosistemas nos abastecen de bienes y servicios tales como el agua, minerales, materias primas, energía, recursos genéticos de igual manera gozamos de toda una serie de servicios como son la regulación del clima (Gómez, De Groot, 2007), el procesado de contaminantes, la depuración de las aguas, la actuación como sumideros de carbono, la prevención contra la erosión y las inundaciones (De Groot, 2007). Así, las funciones, bienes y servicios de los ecosistemas adquieren una relevancia, al señalar que sus servicios no son considerados en un mercado comercial, o adecuadamente cuantificados en términos comparables con los servicios económicos y el capital manufacturado; por lo tanto carecen de peso en la creación de políticas, lo que podría comprometer la sostenibilidad de los humanos en la biosfera (Constanza, *et al.*, 1997).

Las funciones se refieren a la variedad biológica, al hábitat, al sistema de propiedades o al proceso del ecosistema; en tanto que los servicios son los beneficios directos o indirectos que la humanidad recibe como la comida o productos provenientes del ecosistema.

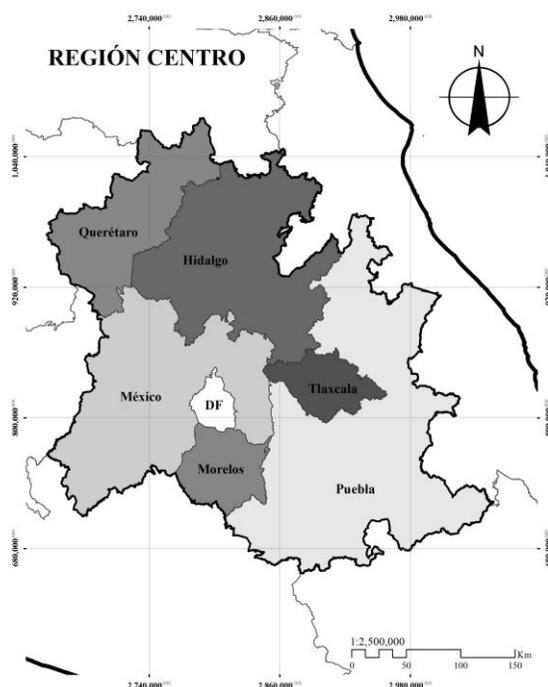
En el contexto económico y hablando en términos monetarios, si consideramos el valor de los servicios ambientales para determinar el valor de “una biosfera artificial” si esta pudiera ser reproducida por la tecnología, tal como el proyecto “Arizona Biosphere II” que resultó ser una propuesta compleja y costosa a diferencia de nuestra biosfera que es de muy bajo costo y altamente eficiente, además proveedora de los servicios de soporte de la vida humana. Por tal motivo es esencial considerar la clasificación del recurso natural como factor de bienestar humano, considerando que cero recurso natural, cero bienestar humano y dado que todo lo hecho por el hombre requiere forzosamente del recurso natural para su construcción (Constanza en Constanza *et al.*, 1997).

De esta manera resulta apropiado discutir acerca de los cambios en la cantidad o en la cualidad de los servicios de los ecosistemas y el recurso natural, además de plantearse cuál sería el impacto en el bienestar de la humanidad tales variaciones que en mayor o menor escala pueden generar variaciones climáticas, alterar la composición química del aire o incluso afectar de manera drástica los ecosistemas impactando el costo-beneficio en las actividades humanas locales.³⁷ En términos generales, los cambios de estas particulares formas de recurso natural y de los servicios económicos afectarán el costo o mantendrán los beneficios del bienestar del ser humano en la medida que este sea capaz de conservarlo, regenerarlo y reproducirlo dentro de una perspectiva de desarrollo sustentable.

En México, la clasificación urbana, se ordena jerárquicamente con base en la ciudad de mayor relevancia, y el resto lo hace en correspondencia a su importancia económica considerando además el orden funcional de la estructura

³⁷ Desde el punto de vista económico para Krugman (2008), esto es una deseconomía de escala.

de ciudades. Del mismo modo, los subsistemas regionales responden a esta organización; constituyendo el sistema nacional (Kunz, Valverde, González, 1996). El Distrito federal, es la mayor metrópoli nacional, la ciudad central, y particularmente el núcleo de la región de conurbación de la Región Central del País (RCP), la cual se integra por los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro Tlaxcala y el Distrito Federal, y alrededor de 37, 246,889 habitantes, es decir el 33.2% del total nacional para 2010 (INEGI)³⁸.



Entidades de la RCP

Fuente: SDUMC (Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio de Cuernavaca), 2006. Mapa de grupo CEUA³⁹.

En el mismo orden de ideas, la Región Centro del País (RCP) es importante en la jerarquía de las zonas metropolitanas, primordialmente por su participación porcentual en la economía nacional, dado que representa el 34.3% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. El estado de Morelos en particular tiene el 1.1%(INEGI 2011) de la región (ver cuadro 1). El Distrito Federal (D.F.) tiene la mayor participación en el PIB, el estado de México se ubica en la segunda posición; en su conjunto representan el 75.3 % del total del PIB de la región y el 25.8% nacional (INEGI, 2011).

³⁸ El país contaba con 112 336 538 habitantes de acuerdo a las cifras del censo de 2010 (INEGI).

³⁹ Colectivo de Estudios Urbano Ambientales (CEUA) Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Cuadro 1
PIB en la RCP 2011 (miles de pesos a precios básicos)

Ámbito	PIB miles de pesos	%
Total Nacional	13 843 758 061	100
Distrito Federal	2 291 440 934	16.6
Estado de México	1 285 851 384	9.3
Puebla	469 627 518	3.4
Querétaro	260 687 923	1.9
Morelos	148 765 823	1.1
Hidalgo	219 006 493	1.6
Tlaxcala	72 114 274	0.5
Total RCP	4 747 494 349	34.3

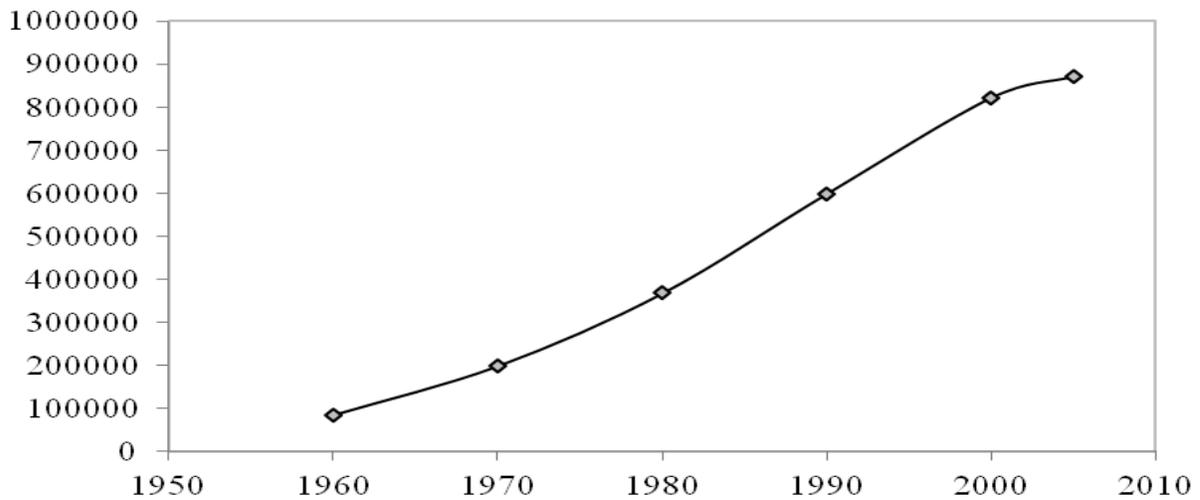
Fuente: INEGI, 2011. Elaboración propia.

Del total de la población del país el 66% vive en las ciudades y Cuernavaca forma parte de una megalópolis en el centro del país lo cual es resultado de una metropolización de varias metrópolis regionales (SEDESOL, 2001) entre ellas, las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Querétaro, Toluca y Cuernavaca (CONAPO, 2004). Derivado de ello la ciudad está ubicada dentro del SUN y tiene una participación activa en la economía regional, posición de ventaja en la competitividad de las economías de aglomeración.

Acorde al Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2004), en las zonas metropolitanas del país se genera el 75% del PIB en 2005 (CONAPO, 2007). Esto propicia una incidencia positiva en el desarrollo económico, social y tecnológico de las regiones, dando pie a una estructura territorial compleja, con una alta concentración demográfica y una expansión urbana. (SEDESOL, 2004). Todo esto genera una especialización económico-funcional en la que se encuentran involucradas dos unidades político-administrativas convirtiéndose en espacios estratégicos y de vinculación entre las regiones.

En 35 años el total de la población de la Zona Metropolitana de Cuernavaca creció 4.37 veces; alcanzando de 199 424 a 872 069 habitantes con una tasa media anual de crecimiento estimada en 3.37%, y fue incluyendo a los municipios aledaños hasta generar una amplia zona de influencia con un volumen poblacional muy importante a nivel estatal, ver gráfica 1.

Gráfica 1
Crecimiento Poblacional de la ZMC 1960-2010



Fuente: PDUCPMC 2003-2006, INEGI, Perfil Sociodemográfico, XIII Censo de Población Y Vivienda 2010. Elaboración propia.

Entre 1998 y 2003 el incremento del área urbana fue de 6.07%. Es importante señalar que el suelo de uso forestal paso de 30.1% a 24.55%, y los suelos erosionados en 1998 eran de 2.50% se incrementaron a 7.89%. Estos últimos tienen implicaciones no sólo de territorialidad, sino también en asuntos de destrucción o pérdida del ecosistema de manera natural o inducida⁴⁰, ver cuadro 2.

⁴⁰ El comportamiento actual del crecimiento urbano responde a sucesos anteriores que dieron pauta a tales movimientos, estos se manifestaron desde el origen de la ciudad que fueron orientando y transformando su entorno, cabe señalar que las actividades económicas desarrolladas y las características climáticas van de la mano con el crecimiento y desarrollo de Cuernavaca.

Cuadro 2
Uso Primario del Suelo en Cuernavaca 2003

Uso	Superficie Ha		Porcentaje	
	1998	2003	1998	2003
Área urbana	7 782	9 086.17	37.72	43.79
Forestal	6 208	5 092.71	30.10	24.55
Agrícola de riego y de temporal	1 461	2 338.05	4.64	11.27
Zonas sin uso	5 162	2 593.25	25.03	12.5
Zonas erosionadas	513	1 637.41	2.50	7.89
Total	20 626	20 747.59	100	100

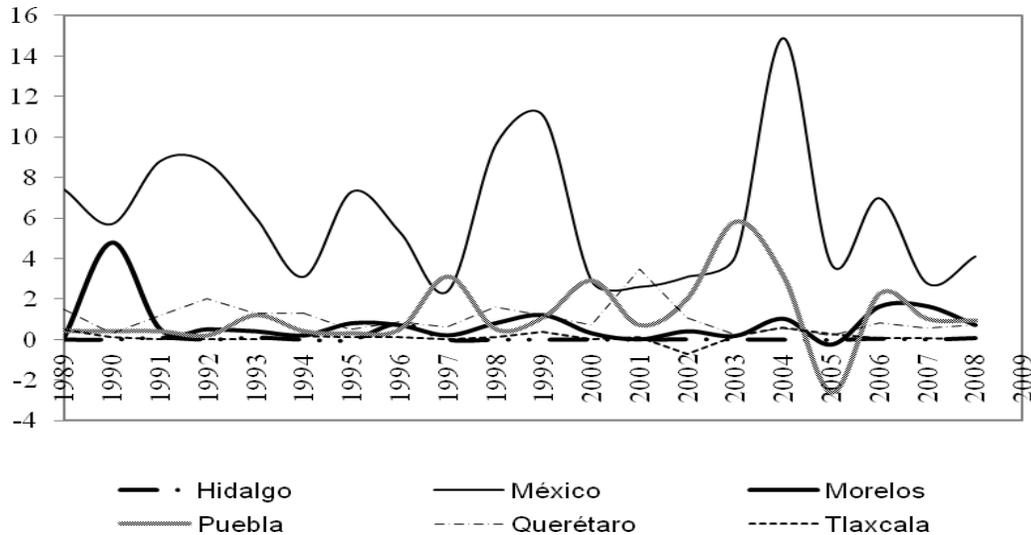
Fuente: SDUMC, 2006, PDUCPMC, 1998, 2003-2006; SDUOPC (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Cuernavaca), 2004; INEGI, 2010, XIII Censo general de población y vivienda.

Inversión Extranjera Directa en la RCP

La IED en México y en la RCP representa una derrama económica importante ya que del total del país esta región atrae en su mayoría el flujo de inversión. La RCP en términos de participación porcentual de la IED registra al Distrito Federal y México como los mayores receptores, ver gráfica 2.

Gráfica 2

IED RCP Participación porcentual del total nacional (Montos en millones de dólares) ⁴¹.



Fuente: SEDECO Morelos, 2009; Secretaría de Economía, 2009. Elaboración propia

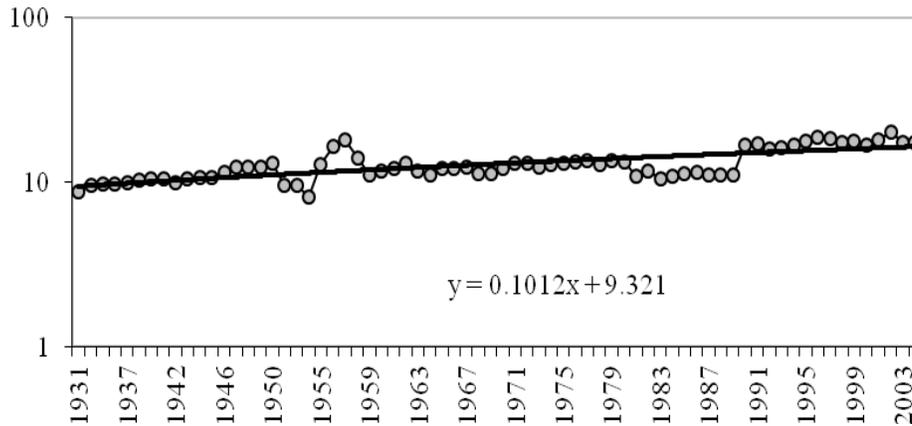
Por otra parte, la regulación climática tiene relación con las superficies de bosque y la precipitación pluvial, por tanto se consideran las variables de precipitación, superficies de bosque y los registros de temperatura para evidenciar las condiciones de confort ambiental para Cuernavaca. En este sentido cabe señalar que se observa un incremento en las precipitaciones pluviales entre los años 1930 y 2004, ampliándose temporalmente el patrón de lluvias, que se presentan con mayor intensidad y magnitud, con un promedio de 1 187.4 mm anuales.

De acuerdo a los datos registrados en los valores de las normales climáticas, se aprecia que éstos están asociados a tres factores; el cambio climático, crecimiento urbano, y deforestación (sustitución de bosque), repercutiendo en la oscilación térmica, la cual, tiene una tendencia ascendente entre 1931 y 2003, ver gráfica 3.

⁴¹ Se omite el Distrito Federal para no disparar la gráfica.

Gráfica 3

Oscilación térmica

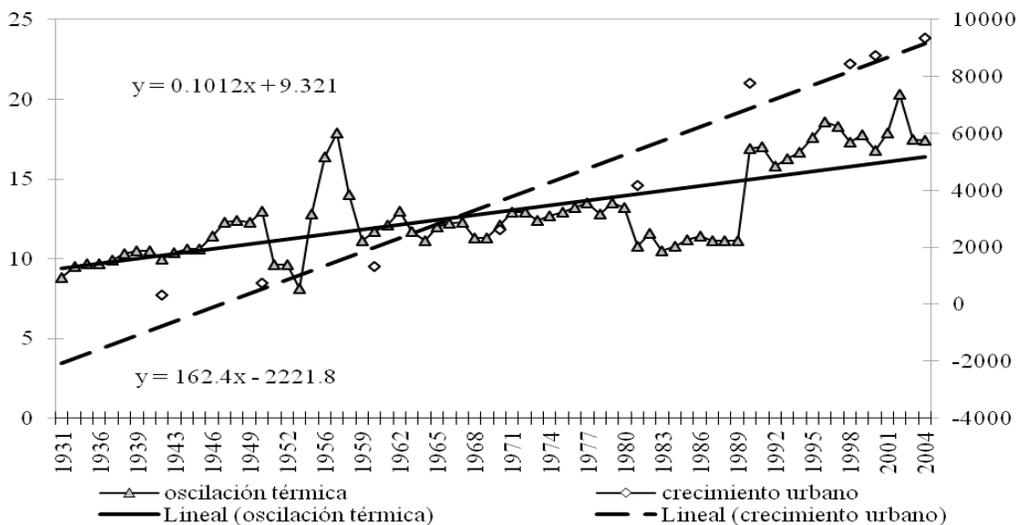


Fuente: Taboada, Granjero, Guadarrama, 2009, Normales climatológicas del Estado de Morelos. Elaboración propia.

Respecto al área urbana en Cuernavaca, ésta tiene un crecimiento en constante ascenso, el registro de 1940 con 324.25 has, aumenta a 2157.25 has al año 2000 que representa el 665% de incorporación de suelo a uso urbano en 40 años. La interrelación de la oscilación térmica y crecimiento urbano, permite señalar la tendencia a la alza de ambas variables. Sin embargo en la gráfica se observa que el punto de inflexión se presenta en 1967, ver gráfica 4.

Gráfica 4

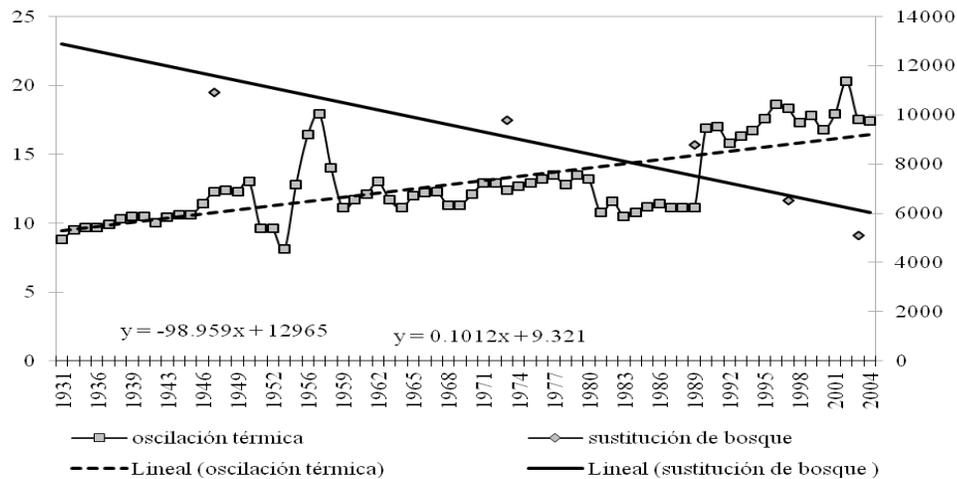
Oscilación térmica y crecimiento urbano



Fuente: Taboada, Granjero, Guadarrama, 2009, Normales climatológicas del Estado de Morelos y INEGI, PDUCPMC, 2003. Elaboración propia.

De igual manera, la pérdida de áreas de bosque y la tendencia al alza de la oscilación térmica nos permite señalar la alteración de los patrones climáticos que a su vez tienen relación con el incremento de superficie urbana, ver gráfica 5.

Gráfica 5
Oscilación térmica y sustitución de bosque



Fuente: Taboada, Granjero, Guadarrama, 2009, Normales climatológicas del Estado de Morelos; INEGI, PDUCPMC 2003. Elaboración propia.

Reflexiones preliminares

La ubicación de Cuernavaca en la RCP y su cercanía con el Distrito Federal la dotan de infraestructura que le brindan una posición de localización y aglomeración de ventaja competitiva en el contexto regional, además dadas sus condiciones ambientales de confort climático.

Se observa que dicho confort, depende de los servicios ambientales, en particular la regulación climática que le otorgan a Cuernavaca la característica de “ciudad de la eterna primavera”. De acuerdo con la evidencia, se puede señalar que la alteración de los patrones de temperatura, tienen relación con los incrementos de áreas urbanas y la pérdida o sustitución de áreas de bosque.

Por lo tanto existe la posibilidad de repercusiones económicas como el de una deseconomía de escala, en el sentido de satisfacer mediante tecnología las necesidades de confort ambiental, incrementando el consumo energético y por consiguiente un aumento en las emisiones de carbono.

Referencias

Begg, I., 1999, Cities and Competitiveness, Urban Studies, vol. 36, Núm 5-6, pp 795-809.

Borja, J., Castells, M., 1999, Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Cabrera, G. (1997). Economía ecológica, demografía ambiental y desarrollo: La Habana. Instituto Cubano del Libro, Editorial de Ciencias Sociales.

Cabrero, E., Orihuela, I., Ziccardi, A., 2003, Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cheshire, P., Carbonaro, G., Hay, D., 1986, Problems of Urban Decline and Growth in ECC Countries: Or Measuring Degrees of Elephanteness en Urban Studies, vol. 23, Núm. 2. pp. 131-150.

Colectivo de Estudios Urbano Ambientales (CEUA), 2011, Facultad de Arquitectura. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Informe 1997, Santiago: Autor.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2007, Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México: Autor.

Constanza, R., 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital en Nature, vol. 387, pp 253-260.

Constanza, R., D'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannot, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R., Paruelo, J., Raskin, R., Sutton, P., Van den Belt, M., 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital en Nature, vol. 387, pp 253-260.

Daher, A., 2000, Regiones metropolitanas binacionales en el MERCOSUR en EURE, vol. 26, núm. 78. pp. 103-122.

Dunning, J., H., Buckley, p., j., 1977, International Production and Alternative Model of Trade, United Kingdom: The Manchester School of Economics and Sciences.

Dussel, E., 2000, La inversión Extranjera en México. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Fernández, V., 2001, Estrategias de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre sus potencialidades y límites en Eure, Vol. 27. Núm. 82. pp. 43-63.

Gómez, E., De Groot, R., 2007, Capital Natural y Funciones de los Ecosistemas: Explorando las Bases Ecológicas de la Economía en Ecosistemas, vol. 16, núm. 003, pp 4-14.

Gutiérrez, E.; González, É. (2010). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable, México: Siglo XXI, UANL.

Hirsch, W., 1977, Análisis de economía urbana, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005, II Censo de Población y Vivienda, 2005. México: Autor.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005, Población total y tasas de crecimiento promedio anual por entidad federativa 1950-2005, México: Autor.

Kautman, E., 2003, Gobierno electrónico creativo y desarrollo local, Buenos Aires: Autor.

Kojima, K., 1982, Macroeconomics versus International Business Approach to Direct Foreign Investment en Hitotsubashi Journal of Economics, vol. 23, Núm. pp 1-19.

Kresl, P., 1995, The Determinants of Urban Competitiveness en Kresl, p., Gappert G., (Eds) North America Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities, Londres: Sage Publications.

Kresl, P., Singh, B., 1999, Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas en Urban Studies, vol. 36, Núm. 6, pp. 1017-1027.

Krugman, P., 1994, Competitiveness: a Dangerous Obsession, Foreign Affairs, vol. 74, Núm. 2, pp. 28-44.

Krugman, P., 1996, Making Sense of the Competitiveness Debate en Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, Núm. 3, pp 483-499.

Krugman, P. Obstfeld, M., 1999, Economía Internacional. Teoría y Práctica, Madrid: Mc Graw Hill.

Krugman, P., Wells, R., Olney, M., L., 2008, Fundamentos de Economía, Barcelona: Reverté.

Kunz Bolaños, I., Valverde, C., González, J., 1996, Cambios en la estructura jerárquica del sistema nacional de asentamientos de México en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 11, Núm. 31, pp 139-172.

Leff, E. (2007). Ecología y capital; racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable, México: Siglo XXI, UNAM.

Lever, W., F., Turok, I., 1999, Competitive Cities: Introduction to the Review en Urban Studies, vol. 36, núm. 5, pp. 791-793.

López, A., M., Méndez, J., J., Dones, M., 2009, Factores Clave de la Competitividad Regional: Innovación e Intangibles. Aspectos Territoriales del Desarrollo: Presente y Futuro en ICE Revista de Economía, Núm. 848, pp 125-140.

Martínez Alier, J., Roca, J., 2000, Economía Ecológica y Política Ambiental. México Fondo de Cultura Económica.

Martínez Alier, J.; Roca, J. (2001). Economía ecológica y política ambiental, México: Fondo de Cultura Económica.

Mejía, P., 2005, La inversión Extranjera en los Estados de México: Evolución Reciente y Retos Futuros en Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial.

Naredo, J., M., 2005, Las raíces económicas del deterioro económico y social, Madrid: Siglo XXI.

Periódico Oficial Tierra y Libertad, 2009, Decreto para la publicación del programa Municipal de Desarrollo Urbano de Temixco Núm. 4756.

Porter, M., 1995, The competitive advantage of inner city en Harvard Business Review, Vol. 73, Núm. 3, pp. 55-71.

Porter, M., 1996, Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy en International Regional Science Review, vol. 19, Núm. 1, pp. 85-93.

Rogerson, R., 1999, Quality of Life and City Competitiveness en Urban Studies, vol. 36, Núm. 5, pp 969-985.

Rosselet-McCauley, S., 2003, Methodology and principles of analysis, Suiza: International Institute for Management Development.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Cuernavaca (SDUOPC), 2003, Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Municipal de Cuernavaca 2003-2006, México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).2004, Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI.2007. Delimitación de las zonas metropolitanas de México2005., SEDESOL México.

Secretaría de Economía (SE), 2010, Estadísticas, Inversión Extranjera Directa, México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) Morelos, 2010, IED en los estados, México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), 1990, Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PDUOT), Programa Nacional de Desarrollo Urbano. 1990-1994, México: Autor.

Sobrino, J., 2002, Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación en 30 ciudades de México en Estudios Demográficos y Urbanos, vol.17, núm. 2, pp 311-361.

Storper, M., 1997, The Regional World, New York: The Guilford Press.

Taboada, M., Granjeno, C., Guadarrama, O., R., 2007, Normales climatológicas (Temperatura y Precipitación) del estado de Morelos. México: Centro de Investigaciones Biológicas.

Yoguel, G., 2003, Algunas notas sobre desarrollo de sistemas locales y su influencia sobre las Pymes: el caso Argentina, Argentina: LITTEC-UNGS.

Políticas de acceso al suelo en el caso mexiquense

Ulises Johamin Soto Sánchez / Rafael Monroy Ortiz ⁴²

Resumen de ponencia: Políticas de acceso al suelo en el caso Mexiquense

La proliferación de los asentamientos irregulares ha sido una de las principales problemáticas en las urbes de México, esto puede ser considerado un signo de que las políticas dirigidas a controlarlos han operado parcialmente en el campo de la planeación urbana. En esta investigación se propone el análisis y replanteamiento de políticas urbanas útiles para incorporar instrumentos de participación ciudadana a nivel municipal, en los municipios del Estado de México, particularmente.

Palabras claves: *políticas urbanas, suelo, asentamientos irregulares.*

Introducción

La región centro de México ha presentado el crecimiento urbano más importante tomando en cuenta a la concentración de población, también se ha dado un efecto de urbanización de la pobreza en las periferias urbanas, si bien se puede observar que en algunos estados de la República Mexicana como lo son Oaxaca, Chiapas o Guerrero que concentran a gran parte de la población en peores condiciones de pobreza, existen casos de municipios como Ecatepec de Morelos, Ciudad Netzahualcóyotl, Solidaridad-Chalco, Chalco e Ixtapaluca, pertenecientes al Estado de México. Estos muestran situaciones de segregación urbana y de excesivo distanciamiento con la ciudad central de México y los municipios conurbados que se han dado con respecto a la Ciudad de México.

Los procesos de urbanización que se han dado en el Estado de México fueron consecuencia de la continua aglomeración de actividades económicas que se dio en la capital del país, consecuentemente con el incremento poblacional se fue dando una concentración de población en las márgenes urbanas, sin abundar en el tema, se puede hacer referencia a las *colonias populares* y a la subsecuente transformación que se dio a partir del esquema de ciudad irregular. Consecuentemente, la Ciudad de México se conurbó con el Estado de México dándose con ello una integración y posteriormente una metropolización con los municipios conurbados que la rodeaban. La ocupación del territorio como consecuencia de este proceso ha sido desigual y presentó particulares casos de urbanización sobre terrenos ejidales o en el lecho del antiguo Lago de Texcoco.

La manifestación de la urbanización *irregular* o *pirata* se da como un problema económico, político y jurídico, debido a que se suele relacionar con la

⁴² Universidad Nacional Autónoma de México

población en condición de pobreza. Actualmente la ocupación de los predios tiene características denominadas “invasiones hormiga”, este patrón ya no obedece a las grandes necesidades de vivienda que se daban en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en las décadas de los años setenta y ochenta.

Desarrollo

Para Martin Smolka uno de los grandes detonantes que inciden en la generación de los asentamientos irregulares en el caso de América Latina se debe a la pobreza y específicamente a que los precios del suelo urbanizado en el mercado formal no están al alcance de la población pobre, la magnitud y la persistencia de la informalidad son atributos de la pobreza urbana (Smolka, 2002:2).

Se observa que en el periodo analizado (2000-2010) se ha dado un debilitamiento en cuanto a la existencia de políticas estatales encaminadas a la generación de suelo urbano con las características necesarias para ser adquirido por los sectores más desprotegidos. La política urbana se puede interpretar como la forma en la que el gobierno local tiene la intención de generar condiciones propicias para controlar los asentamientos irregulares. Se observa una proliferación en cuanto a las políticas dirigidas a facilitar la operación de las empresas inmobiliarias. Sin embargo se da un debilitamiento en el repertorio de políticas dirigidas a operar conjuntamente al sector social. El papel que tiene el Estado ante la problemática de los asentamientos irregulares en el sentido de que la existencia de un mercado informal del suelo significa la inoperancia de las políticas dirigidas a satisfacer las insuficiencias del mercado. Es decir, que el aparato gubernamental no cuenta con los recursos necesarios para crear los instrumentos que modifiquen la realidad de la urbanización precaria.

Se establece que la transformación de las políticas de los gobiernos estatales actúan como paliativos a los problemas sociales, esto significa que participan en el proceso de forma remedial y no se dirigen a la raíz del problema. El desplazamiento del papel del Estado Mexicano hacia el estado neoliberal ubica al gobierno como un ente financiero el que asiste en mayor medida a las instituciones financieras para generar instrumentos de mercado.

Los principales actores en cuanto a política social se refiere se centran en el gobierno federal, las más reconocidas como el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) se han dirigido en los últimos años al establecimiento de políticas dirigidas a apoyar la adquisición de vivienda mediante el crédito hipotecario.

Uno de los retos al que se enfrentan las instituciones de gobierno es el hecho de carecer de políticas específicas encaminadas a la participación ciudadana en la cual se integre el sector social y el estatal para encontrar nuevos esquemas de planeación participativa. La presión que se da en las periferias urbanas sigue siendo aun de gran peso en el crecimiento de las periferias urbanas. Un

importante sector de población sigue viviendo en condiciones de hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos como agua potable y red sanitaria en el interior de la vivienda así como piso de tierra, que son claros indicadores de precariedad en la vivienda en tanto que se observan deficiencias en la estructura, materiales y servicios con los que dispone. (ONU-HABITAT, 2003)

Aproximación teórica

Es de gran importancia adecuar los instrumentos de políticas públicas para incluir a las zonas periféricas de las zonas urbanas. Las políticas generalmente buscan disminuir el crecimiento urbano, esto es evitando la urbanización irregular. La planeación gubernamental de lo urbano en México ha carecido de un papel importante en la toma de las decisiones de las políticas, lo que hace que la planeación y sus programas se encuentren divorciados de los problemas fundamentales de la sociedad (Bazant, 2010: 503).

La formulación de políticas urbanas de cara al siglo XXI presenta fuertes retos, diversos estudios han mostrado la precariedad en la que vive una gran cantidad de los habitantes urbanos y cómo ésta se ha agravado gracias a las crisis. Si bien las ciudades ya no dan oportunidades de ocupación de vivienda más que en las periferias, o, como en el caso de México en las llamadas ciudades perdidas.

Se identifica la problemática de las políticas urbanas públicas encaminadas a desalentar el incremento de los asentamientos irregulares generalmente actúan de manera posterior al establecimiento de los pobladores en la localidad en cuestión ex post, esto es, a pesar del propósito positivo del intento por parte de la autoridad de incidir en la formación de los asentamientos irregulares por lo regular intervienen ya muy tarde. Y por ende carecen de la posibilidad de intervenir efectivamente.

La planeación es una necesidad de los hombres, debido a la incertidumbre del futuro. Para asegurarse para sí las mejores condiciones futuras se procuran hacer uso de los recursos de la manera más efectiva posible. La principal característica de una sociedad más evolucionada es la planeación, en la que se optimizan los recursos de todos y se racionalizan los medios para la obtención de objetivos básicos comunes a todos. (Bazant. 2010).

Las políticas públicas son un instrumento que se ha popularizado en las últimas décadas como instrumento de análisis así como en la elaboración de programas de gobierno. El término políticas públicas se popularizó rápidamente en el lenguaje académico, político y común, debido en gran medida al clima democratizador y liberalizador de los años ochenta y noventa (Aguilar, 2007: 25-26).

El aporte principal de la política pública fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida e implementada por los gobiernos y burocracias, se convierte en un objeto de estudio epistemológico válido y académicamente relevante y que en su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción de gobierno y para evitar errores analíticos y decisorios (Aguilar, 2007: 30).

La formulación y el diseño de políticas es la fase en donde tiene mayor peso la visión del policy analysis y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de public choice; es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. (Cabrero, 2003: 140).

La implementación de políticas urbanas encaminadas al desarrollo urbano ha sido una constante si se considera que los planes de desarrollo urbano dependen en gran medida de la existencia de la concepción de la planeación. En el caso de México, a partir de los años treinta con la primera Ley General de Planeación se estableció el marco sobre el cual se dio el Plano General de México.

Políticas urbanas en el Estado de México

La conciliación entre el gobierno de la ciudad y el crecimiento urbano se da a partir de una compleja red de relaciones que involucran tanto a la elite política como a actores escogidos de la sociedad. Los instrumentos de planeación son instrumentos normativos que anteceden y cuya función es la de prescribir una realidad deseable y al mismo tiempo alcanzable, aplicando esto al crecimiento urbano, la ausencia de un sistema de evaluación de políticas en el marco del crecimiento urbano así como instituciones locales con un marco normativo endeble han permitido un crecimiento urbano, particularmente en el caso del Valle de México, que se podría calificar de irregular.

La situación de la periferia urbana ha trascendido a la acción gubernamental, sin embargo, la tradición de concentrar los recursos, funciones y elementos determinantes para el cambio en las instancias de gobierno federales ha creado una ausencia de eficacia en los instrumentos de gobierno local.

Los elementos de gobierno que se puede considerar han influido en mayor medida en cuanto al crecimiento urbano han sido las políticas de regularización de la tenencia de la tierra, en este sentido se observa una preponderancia de las instituciones del gobierno federal de establecer políticas remediales en el sentido de tener una actuación posterior a la problemática existente y que impulsa en su inicio a las políticas. Esto se traduce en que los programas de regularización se dan posteriormente al establecimiento de los barrios irregulares, asimismo se observa que los instrumentos que se han generado y ostentan una inoperancia política.

En el Estado de México existe una tendencia hacia resolver el problema de la vivienda irregular a partir de instrumentos de presión política dándose una apropiación de políticas urbanas dirigidas a la persecución y, sin embargo, se da una aceptación inherente al proceso de regulación urbana.

El primero de estos se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México con fecha de publicación del 3 de junio de 1983, (Congreso del Estado México, 2006,).estableciéndose así el primer conjunto de políticas locales

tendientes a buscar el crecimiento ordenado de la urbanización que se estaba generando en la periferia de la Ciudad de México.

La gran problemática que se manifiesta en la Zona Metropolitana del Valle de México es la carencia de una coordinación entre gobiernos locales, por un lado el del Departamento del Distrito Federal y por el otro el del Gobierno del Estado de México. Así mismo, la existencia de diversos municipios autónomos ha dado lugar a la incompatibilidad de políticas urbanas y esto se demuestra ante la gran variedad de políticas así como en la diferencia radical que se da en cuanto al contenido de los planes de desarrollo urbano municipales. El proceso de creación de los planes de desarrollo urbano municipales implica que se generen al menos en la zona metropolitana un conjunto de lineamientos que dominen y concreten la presencia de la ciudad irregular.

En el caso del Estado de México se considera importante abordar en primer lugar las políticas estatales de desarrollo urbano. Durante el sexenio del gobernador Arturo Montiel Rojas se publicó con fecha 11 de junio de 2003 en la Gaceta del Gobierno, periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, la actualización del Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, entre los objetivos generales se encontraban: evitar la ocupación y urbanización de áreas con límites para el desarrollo urbano; reducir la vulnerabilidad de los asentamientos urbanos a situaciones de riesgo y propiciar un desarrollo urbano sustentable; y propiciar la generación de oferta de suelo y vivienda, de acuerdo a la capacidad económica de la población.

Asimismo, cabe destacar el Apartado de Diagnóstico y Pronóstico en el Capítulo IV. 7.2 Suelo y Asentamientos Irregulares, se establecía que la problemática del suelo en el Estado se ha agudizado debido, por un lado, a la dinámica poblacional de la entidad, fundamentalmente de las dos zonas metropolitanas, y por otro lado, por factores como el bajo nivel de ingresos de la población y la insuficiente previsión y oferta de suelos de uso habitacional para satisfacer la demanda de los grupos mayoritarios que perciben menos de 3 salarios mínimos los cuales quedan fuera del mercado y muy por debajo de los requerimientos para la obtención de créditos inmobiliarios (Congreso del Estado de México, 2003, 76). Esto se puede apreciar como un claro referente entre la población de escasos recursos que no puede contar con el apoyo financiero para adquirir una vivienda y al mismo tiempo es la que cuenta con la mayor penuria para hacerse de un inmueble o vivienda.

En cuanto a las políticas generales se dividen en: 1. Atención a las necesidades de desarrollo económico y social, entre las políticas particulares se establece incorporar suelo al desarrollo urbano en forma ordenada, con criterios ambientales y de integración urbana, tanto mediante procesos de regularización que den certeza jurídica a los habitantes, como en las promociones habitacionales, propiciando la dotación de equipamiento urbano social; crear oferta de tierra para la atención a las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos y que no es sujeta de crédito; dotar infraestructura conforme a factibilidad, umbrales de saturación y costos diferenciales; mejorar la vivienda rural y urbana; fomentar la

participación de los sectores social y privado en la atención de las necesidades generadas por el desarrollo urbano (Congreso del Estado de México, 2003, 105).

En el apartado 7.4 Estrategias y programas intraurbanos, se establece en el punto 7.4.2. La incorporación de suelo al desarrollo urbano, se plantean los proyectos siguientes: Establecer mecanismos para el aprovechamiento óptimo del suelo en zonas urbanas y metropolitanas con la participación coordinada de los gobiernos municipales; Dar prioridad a los proyectos y programas de oferta planeada de suelo por sobre los de regularización, para dar atención a las necesidades de la población de menores ingresos; Incorporar y densificar suelo urbano acorde a la viabilidad o disponibilidad de agua; Promover nuevos esquemas de participación de los sectores social y privado en proyectos de oferta del suelo, especialmente para la población urbana más vulnerable; Crear instrumentos para redistribuir costos y beneficios por las plusvalías generadas por obras y autorizaciones urbanas; Incrementar la oferta de suelo en los centros seleccionados de la red de servicios rurales concentrados, para abatir la dispersión y arraigar a la población; Generar un fondo estatal de suelo; Aplicar estrictamente la norma jurídica para prevenir y combatir la irregularidad, así como evitar la especulación con el suelo (Congreso del Estado de México, 2003, 125).

En cuanto a la incorporación de suelo de origen social el programa establece que ante la expansión inevitable de las zonas metropolitanas del Valle de México y del Valle de Toluca, así como de los centros de población prioritarios, deben preverse acciones para la incorporación de suelo social que permitan su poblamiento de forma planeada. En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra el programa establece que solo se debe proceder en predios con viabilidad para la dotación de servicios públicos y exentos de riesgo y se realizará a partir de planes o programas cuyos objetivos sean la atención de los rezagos existentes sobre todo en las zonas metropolitanas. Así mismo también establece que se impulsará la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para regularizar e incorporar a las áreas urbanas los asentamientos irregulares en zonas aptas y para reubicar los localizados en zonas no aptas o con riesgo. (Congreso del Estado de México, 2003, 125).

Durante el periodo de gubernatura del Lic. Enrique Peña Nieto, se publicó el Programa Estatal de Desarrollo 2005-2011 el cual estaba dividido en tres apartados o pilares: seguridad social, seguridad económica y seguridad pública. En este documento se establece en el pilar 2 el ordenamiento del territorio para tener mejores ciudades. Objetivo V. Ordenamiento del territorio para tener mejores ciudades, se establece la política del suelo. Agilizar los procedimientos para la regularización de la tenencia de la tierra de los predios ubicados en los polígonos previstos como áreas urbanizables en los planes municipales de desarrollo urbano; Ampliar la cobertura de las asesorías que brindan los servidores del Registro Público de la Propiedad sobre los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra; Ampliar las oportunidades de los grupos de menores ingresos para tener acceso efectivo y legal a la tierra mediante el establecimiento de apoyos, incentivos y mecanismos operativos en el mercado inmobiliario, para

crear la oferta suficiente y accesible; Promover e instrumentar proyectos específicos de oferta de suelo legal para hacerlos competitivos contra la venta irregular y satisfacer ordenada y anticipadamente los requerimientos de vivienda y equipamiento urbano y regional. (Gobierno el Estado de México, 2006, 99-101).

Entre las estrategias destacaban:

Estrategias que van dirigidas a abordar la regulación de la tierra y control de asentamientos irregulares se establecen los siguientes lineamientos:

Abatir la incorporación de suelo vía irregularidad, para romper el ciclo invasión-regularización.
Regularizar los asentamientos existentes en propiedad social y privada.
Establecer programas masivos de regularización de la tenencia de la tierra, su urbanización y la dotación de servicios públicos básicos.
Aplicar estrictamente la ley para la prevención y control de la irregularidad, así como de la especulación con el suelo y los delitos producto de la ocupación.
Regularizar la tenencia de la tierra en predios con viabilidad para la dotación de servicios públicos y exentos de riesgos.
Impulsar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para lograr el ordenamiento y regularización en la propiedad de régimen social y privado.
Fortalecer los comités de prevención y control para inhibir la especulación del suelo y los asentamientos irregulares.
Realizar campañas masivas de orientación para que los demandantes de suelo no quieran lotes irregulares.
(Gobierno del Estado de México, 2008, 101).

Consideraciones sobre las políticas a nivel de gobierno estatal

Se observa una reducción en cuanto a la manifestación directa sobre la necesidad de incluir en los planes de gobierno o de desarrollo una consideración de política de suelo, eso hace reflexionar sobre la respuesta que se ha encontrado en el caso de la población de escasos recursos que es la dotación de vivienda.

El Estado mexicano ha planteado estrategias para atender esta problemática, sobresalen varias instancias a nivel federal, estatal y municipal con respecto a la

regularización de la tierra. En la práctica, estas estrategias han sido útiles para acceder al suelo destinado para la vivienda.

La accesibilidad a suelo para vivienda incluye una serie de estrategias según las condiciones generales de desarrollo o intervención. Para los casos en los que existe una ocupación irregular, por ejemplo, la intervención más frecuente del gobierno ha sido la regularización, para esto se han creado diversas instituciones en los diferentes niveles de gobierno. Entre ellas destacan la Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Por otro lado, la reducción en la presión sobre el suelo urbanizable incluye mecanismos de lotificación, urbanización así como la introducción de servicios urbanos. Ahora bien, existen diferentes mecanismos de apropiación del suelo, destacan los que resultan de la actividad social; en este rubro la apropiación de suelo es un acto de acción colectiva, se genera una presión política en cuanto a la distribución o adquisición de predios urbanizables.

Derivado de lo anterior, la generación de asentamientos irregulares obedece en buena parte a los mecanismos de mercado, al no existir un nicho de vivienda en el cual la gente cuyos ingresos no exceden a tres salarios mínimos no tiene la oportunidad de adquirir una vivienda digna en el mercado formal, por tanto, resulta pertinente el análisis de variables que incluyan el contenido de las políticas públicas de las diversas instituciones de gobierno respecto al acceso a la vivienda, así como los procesos mediante los cuales se generan los asentamientos irregulares. En la práctica, el crecimiento urbano no obedece solamente a los mecanismos de mercado del suelo o a la accesibilidad del suelo con respecto a las familias, también se deben considerar las problemáticas sociales tales como la segregación y la pobreza.

Políticas a nivel Municipal en los Municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México

Los municipios forman el principal actor en cuanto a la administración del suelo de acuerdo a la constitución política de los Estados Unidos mexicanos en su artículo 115 establece que los municipios: en términos de las leyes federales y estatales tienen las siguientes facultades: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Del código administrativo se desprende algunas de las siguientes atribuciones de los municipios. Entre algunas de las funciones los municipios tendrán las atribuciones siguientes: XI. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; XIII. Crear órganos técnicos de participación social, consulta, coordinación, evaluación y seguimiento municipales o vecinales en materia de desarrollo urbano; XIV. Celebrar convenios, acuerdos y contratos en la materia; XV. Emitir dictámenes, factibilidades y opiniones técnicas del ámbito de su competencia; XVI. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares; XVII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;

Se consideró la delimitación de la Zona Metropolitana del valle de México debido a la fuerte relación existente entre los municipios que pertenecen a esta zona metropolitana con el Distrito Federal. El siguiente cuadro se deriva de un análisis de los programas de desarrollo urbano a nivel municipal de los municipios pertenecientes a la ZMVM.

Políticas Urbanas dirigidas a la regularización de la Zona Metropolitana del Valle de México

	Política de Regularización	No regularización	Reubicación
	37	1	16

Actualmente los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Zumpango y Tecamac cuentan con programas de Ciudad del Bicentenario publicados en la Gaceta Oficial del Estado.

Políticas Urbanas dirigidas a la regularización de la Zona Metropolitana del Valle de México

Tipo de política	Políticas de gestión del crecimiento urbano irregular	Políticas para desincentivar el crecimiento irregular	Políticas tendientes a regular el mercado urbano	Políticas de participación ciudadana
	6	33	8	5

Actualmente los municipios de: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Zumpango y Tecamac no cuentan con programas publicados de desarrollo urbano en la Gaceta Oficial del Estado, y cuentan con planes de ciudad de bicentenario de desarrollo urbano.

Consideraciones preliminares

- Si bien los efectos de la urbanización precaria en el caso mexiquense son menos usuales en los últimos años se considera que existen elementos suficientes para sostener que la política encaminada a resolver la dinámica de la irregularidad, se muestran inoperantes.
- Los instrumentos de participación ciudadana son elementos rara vez considerados en la política urbana ya que solamente se encontraron cinco casos en los cuales definían formas de dialogo entre el sector público y el social.
- Es evidente que existe necesidad de crear mejores políticas en el caso de los municipios conurbados en el Estado de México ya que los que se encontraron actualmente son básicamente formulas ya empleadas ampliamente como el caso de la política de regularización de la tenencia de la tierra.
- El Estado de México y particularmente los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México se siguen ostentando como sitios propicios para la invasión a partir de asentamientos irregulares debido a que estos municipios siguen siendo atractivos para los sectores de menores ingresos.

Bibliografía

- Aldrete Hass, José A. *La deconstrucción del Estado de México. Políticas de vivienda 1917-1988*. Alianza Editores. México
- Azuela de la Cueva Antonio. *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*. Barch Stanley. (1969). *Mesa Redonda sobre el problema de la vivienda de las urbanizaciones marginales*. Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Oficina para América Latina de la Agencia para el Desarrollo Internacional.
- Cabrero Mendoza Enrique, (2003) (compilador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. CIDE. México.
- Guerrero Omar, (2002), *La administración pública del estado capitalista*. Fontamara. México, D.F.
- Harvey David, (2009), *Espacio del capital. Hacia una geografía crítica*. España.
- Lefebvre Henri (1976) *El derecho a la ciudad II*. España Barcelona.
- Smolka Martin O. y Mullahy Laura. *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política del suelo en América Latina*
- Pradilla Cobos, Emilio (compilador), (1982). *Ensayo sobre la problemática de la vivienda en América Latina*. UAM-Unidad Xochimilco, Depto. de Teoría y Análisis. México.
- Poulanzas Nico (traductor Fernando Claudir). (1979), *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores, México.
- Puebla Cadena, Claudia. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios de la política de vivienda en México (1972-1994)*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo, 2002. 235 p.
- Osorio Jaime. (2009). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Artículos de difusión.

- Bazant S., Jan *Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana* Espacio Abierto, vol. 19, núm. 3, julio-septiembre, 2010, pp. 475-503 Asociación Venezolana de Sociología, Venezuela.
- Clichevsky Nora (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humano. Chile

- Cordero Quinzacara, Eduardo (2008). *De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad*. Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile p.495.
- Gutiérrez Chaparro, Juan José. Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano*, Vol. 12, Núm. 19, mayo, 2009, pp. 52-63 Universidad del Bío Bío Chile 53-54.
- López Tamayo, Nicolás E. *La ciudad como espacio político sustentable*. Quivera, Vol. 12, Núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 77-83, Universidad Autónoma del Estado de México. México 78.
- Jeannot Rossi, *Fernando Desarrollo de la economía informal Análisis Económico*, Vol. XXIII, Núm. 52, sin mes, 2008, pp. 133-158 Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco México.
- Jeannot Rossi, Fernando (2008) *Desarrollo de la economía informal Análisis Económico*, Vol. XXIII, Núm. 52, pp. 133-158 Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. México.
- ONU-Hábitat (2001). *El espacio regional Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Chile.
- Citado de: (López y López, 8) en Cordero Quinzacara, Eduardo *De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la Propiedad Revista de Derecho (Valparaíso)*, núm. XXXI, 2008, pp. 493-525 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile p.497.
- Citado de: (López y López, 8) en Cordero Quinzacara, Eduardo *De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la Propiedad Revista Derecho (Valparaíso)*, núm. XXXI, 2008, pp. 493-525 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile p.497.
- Nalda, Enrique. *Sobrentendidos en la historia de los mayas antiguos: algunos casos*. Nacional de Antropología e Historia México Cuicuilco, Vol. 14, Núm. 40, mayo-agosto, 2007, pp. 145-164 Escuela.
- Nora Clichevsky (2006) *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL*. Serie medio ambiente y desarrollo.
- Robles Bastida, Nazario. (2008). *Los cuatro pilares: ciudadanía, capitalismo, hermandad espiritual y virtud en la ciudad occidental de Max Weber*. Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Enero-Junio,
- Schaedel, Richard P., *Conferencia antecedentes culturales e históricos de la América Latina urbana contemporánea*. Extraído de *Mesa Redonda sobre el problema de la vivienda de las urbanizaciones marginales*.

Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Oficina para América Latina de la Agencia para Desarrollo Internacional.

- Osmont Annik. *Ciudad y economía: La ciudad eficiente*. En Balbo Marcello, Jordán Ricardo y Simioni Daniela (compiladores) *La ciudad inclusiva*. Naciones Unidas-CEPAL, Chile 2003. p. 12.